

Le Statut juridique
du
Saint-Siège
dans le droit public contemporain

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 16 décembre 1933, à 16 heures

PAR

Andrée CORDA

MEMBRES DU JURY :

Président. . . .	MM. TROTABAS, professeur.
Assesseurs. . . .	LALOUEL, professeur.
	BURDEAU, chargé de cours.

NANCY
IMPRIMERIE GEORGES THOMAS
28, Rue de Solignac
1933



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le Statut juridique
du
Saint-Siège
dans le droit public contemporain

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 16 décembre 1933, à 16 heures

PAR

Andrée CORDA

MEMBRES DU JURY :

Président. . . .	MM. TROTABAS, professeur.
Assesseurs . . . {	LALOUEL, professeur.
	BURDEAU, chargé de cours.

NANCY
IMPRIMERIE GEORGES THOMAS
28, Rue de Solignac

1933

33590

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen: M. SENN (*, ✕, ① I).

Doyens honoraires: MM. GÉNY (O *, ① I); MICHON (*, ① I).

Professeurs honoraires:

MM. MAY (*, ① I).

CARRÉ DE MALBERG (*, ① I).

ROLLAND (① I).

MOREL (① I).

Maître de conférences honoraire: M. MÉLIN (① I), docteur en droit.

MM. GENY (O *, ① I), professeur de Droit civil.

MICHON (*, ① I), professeur de Droit romain.

BROCARD (*, ① I), professeur d'Economie politique.

SENN (*, ✕, ① I), professeur de Droit romain.

RENARD (① I), professeur de Droit public.

HENRY (① I), professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (① I), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KRÖLL (① I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (① I), professeur de Droit international public et privé.

LESCOT (① I), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (① I), professeur de Droit civil.

VOIRIN (✕, ① A), professeur de Droit civil.

TROTARAS (✕), professeur de Droit administratif et de Législation financière.

F. DE MENTHON, professeur d'Economie politique.

MARCHAL, docteur en droit, chargé de cours d'Economie politique.

BURDEAU, docteur en droit, chargé de cours.

BERTRAND (① I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.



ERRATA

Page	Ligne ou note	Au lieu de	Lire
7	n. 2	Longtemps	« Longtemps
9	7	laissés	laissées
34	8	influencée	influence
48	7	Le désordre	« Le désordre
49	9	tient	tint
89	21	parce qu'il	parce que le legs
115	19	formelle	formelle. »
153	n. 9	il en s'agirait	il ne s'agirait
155	3	La vocation	« La vocation
190	11	les choses.	les choses. »
205	3	Cet accord	« Cet accord
214	6	« solution	solution
236	24	que	qui
238	1	citoyenneté vaticane	citoyen vatican
247	9	propriété	propriété. »
258	2	canonique »	canonique
259	13	(64) »	(64)
271	5 (<i>in fine</i>)	l'Etat	d'Etat
329	Basdevant	réduction	rédaction
330	Dalloz	classique	pratique

AVANT-PROPOS

Le droit international se présente, dans son aspect traditionnel, comme un droit interétatique; les Etats y conservent une situation privilégiée, étant de beaucoup, et depuis longtemps, sinon les seuls sujets, du moins les agents les plus importants du droit des gens. Aussi la reconnaissance de toute souveraineté, établie sur un plan parallèle à la leur, a-t-elle fait l'objet de discussions juridiques nombreuses.

C'est ainsi que s'est posé le problème de l'accès du Saint-Siège au droit public; cette étude se propose d'en relater les difficultés et les péripéties, d'analyser et de confronter les diverses solutions proposées pour le résoudre.

Le Pape a réuni longtemps en sa personne deux titres distincts : celui de chef d'Etat et celui de chef de l'Eglise catholique. La possession par l'Eglise d'un domaine temporel avait simplifié les choses et permis aux juristes d'expliquer cette situation à la lumière des principes classiques. A ce titre, le souverain des Etats pontificaux trouva place à côté des autres souverains, voire au-dessus d'eux, et l'on sait que le Pape a joué dans le développement du droit international, en matière d'arbitrage notamment, un rôle de

premier plan. Toutefois, sous ce régime favorable à l'activité internationale de la papauté, il convient de noter que le chef religieux restait méconnu et c'est ainsi « qu'à la faveur d'un expédient fragile et coûteux, au titre d'une assimilation fictive de la Papauté à un Etat, et par suite d'une mutilation de la juridiction du Pontife romain, le Saint-Siège entraînait dans le concert des puissances (1) ».

Le pouvoir spirituel, reconnu par le biais du pouvoir territorial qui s'y adjoignait, a permis très longtemps de ramener à l'alignement des relations internationales les rapports du Saint-Siège.

Telle fut la situation tant que l'Etat Pontifical put prendre pied dans le droit par le moyen du pouvoir temporel. Mais en 1870, ce pouvoir temporel disparut, et, avec lui, la base juridique internationale de la Papauté.

En 1929, le Saint-Siège a recouvré, avec la possession d'un Etat minuscule, la souveraineté territoriale. Cependant, le traité du Latran et la constitution de la Cité du Vatican n'ont pas entraîné de modification immédiate dans la situation internationale du Pape. Au cours de la période intermédiaire, qui s'écoula de 1870 à 1929, le Saint-Siège conserva en effet, dans le monde, une activité internationale très grande, et son autorité, depuis cette époque, loin de diminuer, n'a fait que s'accroître. A l'exception de l'Italie qui a renoué avec lui ses relations diplomatiques interrompues pendant un demi-siècle, les autres Etats, soit

(1) G. RENARD. — *Bulletin thomiste*, janvier 1931, p. 212 et suiv.

qu'ils n'aient pas changé d'attitude après 1870, soit qu'ils aient établi depuis leurs relations avec le Saint-Siège comme s'il ne s'était rien passé, ou soit encore qu'ils ne reconnaissent pas la Papauté, n'ont pas changé d'avis depuis 1929.

Après 1870, les juristes, reconnaissant la place effective du Saint-Siège dans le monde, cherchèrent à expliquer cette place en l'intégrant dans une catégorie juridique connue. Le problème, peut-on dire, n'a guère été abordé en pleine lumière qu'après la destruction du pouvoir temporel, la Papauté ayant été à ce moment-là dépouillée de tout ce qui n'était pas ses attributs religieux.

Quelle place lui est alors reconnue ? — Ou, plus exactement, quelles sont les explications données à sa situation internationale ? — L'existence d'un groupement de l'importance de l'Eglise catholique est un fait social que le droit ne peut méconnaître (2), puisque précisément il est chargé de définir les faits sociaux en les classant dans la catégorie à laquelle ils appartiennent, aussi les solutions les plus variées ont-elles été proposées en vue d'expliquer la situation

(2) Longtemps encore, on discutera la question de savoir si, dans la société moderne, les Eglises doivent ou ne doivent pas jouer un rôle politique. Question toute théorique, puisqu'en réalité il n'est pas actuellement d'organisation religieuse qui, bon gré mal gré, d'une manière directe ou indirecte, ne se trouve mêlée à la vie politique du pays où elle développe son activité. Question oiseuse s'il s'agit de l'Eglise catholique, qui, par son esprit, par ses tendances, et en vertu d'une tradition millénaire, est amenée à poursuivre, tantôt d'accord avec les Etats et les Gouvernements, tantôt en opposition avec eux, une action dont le but est essentiellement religieux, moral ou social, mais dont les moyens sont nécessairement politiques. »

M. PERNOT. — *Le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale*, Paris, 1924, 2^e Edition, 1929.

juridique du Saint-Siège. Des divergences d'interprétations nombreuses existent actuellement encore entre les juristes à ce sujet; l'accord ne règne pas, loin de là, il faut dès maintenant le constater, car la reconnaissance en droit des prérogatives du Saint-Siège, par le fait qu'elle aborde des questions relatives à la théorie de la souveraineté, ne va pas sans difficultés (3). — Cette étude, par conséquent, n'est nullement destinée à apporter une explication de plus à celles qui ont été déjà proposées : Etude toute d'observation et d'analyse, elle se propose simplement de réunir ce qui a été dit, de préciser et de grouper les diverses positions prises en recherchant la raison des solutions proposées. Nous n'avons pas eu d'autre but en écrivant ces lignes.

(3) « Que la question de la condition internationale de la Papauté soit vivement controversée, disait fort justement M. GIDEL, il n'y a pas à s'en étonner. Elle a des répercussions très profondes dans le domaine de la politique intérieure des Etats et dans celui de la conscience individuelle pour ne pas attirer, dans un sens favorable ou au contraire hostile à la Papauté, des essais d'explications où la sérénité apparente des arguments juridiques dissimule mal la passion du plaidoyer ». *R. G. D. I. P.*, 1911, p. 590.

PLAN

Nous n'examinerons pas tous les points qui se rattachent au problème de la situation du Saint-Siège tel que l'ont envisagé les publicistes. Notre étude aura simplement pour but de dégager les traits essentiels qui caractérisent les diverses positions adoptées, c'est dire que nombre de questions se rattachant au sujet seront volontairement laissés de côté. En les signalant au fur et à mesure qu'elles se présenteront, nous indiquerons les ouvrages qui les ont plus spécialement étudiées, toutes ces matières ayant fait l'objet de travaux approfondis. Notre étude se bornera à donner un aperçu de l'ensemble des doctrines soulevées en droit public depuis 1870 par l'existence du Saint-Siège sur le plan international, les récents accords du Latran ayant rendu à la question toute son actualité.

L'Introduction, assez développée, par rapport aux autres parties, présentera le problème d'un point de vue général. Le chapitre I exposera l'aspect doctrinal de la question qui touche tant à la théorie générale du droit public qu'à la théorie particulière du Saint-Siège. Dans ce but, on rappellera brièvement les principes généraux auxquels feront continuellement appel les théoriciens.

La seconde partie de l'Introduction présentera le Saint-Siège dans son cadre historique; le chapitre II consacré à cette étude sera divisé en deux sections qui s'ordonneront autour de deux dates particulièrement importantes : 1870-1929. L'origine du pouvoir temporel, son évolution et sa disparition consacrée par la loi des garanties, feront l'objet de la première section; la seconde section embrassera plus spécialement le problème actuel, ses préliminaires, les tentatives de conciliation et les solutions proposées en vue de résoudre la question romaine, puis les accords de 1929 avec les principales dispositions qu'ils renferment. L'exposé historique se bornera aux faits essentiels; il sacrifiera les détails pour dégager simplement sous ses traits caractéristiques la physionomie toute particulière de cette personne internationale qu'est le Saint-Siège.

L'étude des théories juridiques, appliquées à la Papauté, a été plus spécialement l'objet de nos recherches. Nous avons essayé de rassembler ces théories trouvées ici et là dans les travaux des nombreux auteurs qui les ont proposées. Dans ce but, et aussi pour en faciliter la présentation, nous les avons groupées sous deux rubriques très générales, ce qui a permis de simplifier leur classification

Dans la première partie, nous avons étudié les théories qui expliquent le Saint-Siège en utilisant uniquement les principes traditionnels du droit public et en les lui appliquant strictement; ces théories traitent en général le Saint-Siège comme un Etat; elles forment un groupe de doctrines souvent voisines

et parfois fort originales. Toute la difficulté d'adapter au Saint-Siège les théories générales du droit public apparaît à leur examen.

Plusieurs attitudes, nous le verrons, ont été adoptées. Certains auteurs, après 1870, ont refusé de reconnaître un caractère juridique aux manifestations d'activité du Saint-Siège parce que la personnalité internationale leur est apparue essentiellement liée à la notion d'Etat. Cette conception de la souveraineté a déterminé l'apparition de théories très ingénieuses telle que celle de la survivance de l'Etat Pontifical malgré la prise de Rome et son occupation effective par les troupes italiennes.

D'autres juristes, M. ROUSSEAU en particulier, refusent d'admettre depuis 1929 dans le droit de gens actuel la souveraineté du Saint-Siège : celle-ci ne saurait lui être davantage reconnue aujourd'hui malgré la création de la Cité du Vatican, car cet Etat purement fictif ne possède aucun des éléments requis pour la formation de l'Etat.

Autre théorie : celle de M. GIDEL. Il place le Saint-Siège dans le cadre du droit, lui reconnaît une souveraineté analogue à celle des Etats : mais sa situation reste une exception juridique, son existence en droit étant subordonnée à la reconnaissance des Etats.

Dernière attitude caractéristique : celle qu'adopte M. SCELLE. L'Eglise, d'après lui, n'est pas un Etat ni une personne, encore moins une personne souveraine ; elle est une communauté internationale et la Cité du Vatican un domaine public affecté à un but international.

Dans la seconde partie de cette étude sont rassemblées des théories d'un genre particulier. Elles contrastent avec les précédentes par leur souci d'éviter toute interprétation stricte des principes traditionnels. Ces doctrines, plus originales et plus modernes, reposent toutes sur l'idée de souveraineté spirituelle; elles adaptent au Saint-Siège, et sans chercher à les lui appliquer strictement, des principes qui n'ont pas été posés pour lui, puisque sa souveraineté n'est pas établie sur le même plan que celle des Etats; elle existe sur un plan parallèle.

Toutes les doctrines présentées, tant avant les accords du Latran qu'après leur conclusion, voient le fondement de la situation du Pape dans son pouvoir spirituel.

Dans cette seconde partie, divisée en deux titres, nous avons présenté tout d'abord les théories proposées après la loi des garanties, c'est-à-dire après la perte définitive du pouvoir temporel. Ces théories ont eu surtout en vue d'étudier le caractère juridique souverain de la Papauté, *indépendamment de toute attache matérielle*, puisque le Pape ne possède plus alors que la jouissance en usufruit de ses palais. En deux chapitres assez courts nous avons distingué d'une part les théories rattachées plutôt à l'idée de personnalité de l'Eglise catholique et d'autre part celles qui ont plus spécialement insisté sur l'idée même de souveraineté spirituelle.

Le titre II est consacré à l'examen des doctrines récentes proposées depuis 1929. Le caractère juridique souverain de la Papauté reste essentiellement

basé sur la notion du pouvoir spirituel, *mais il est tenu compte des modifications apportées par le traité du Latran à l'état de choses antérieures et notamment de la création de la Cité du Vatican, cette création d'un domaine temporel, en même temps qu'elle accentue le caractère international de la souveraineté du Saint-Siège, lui donnant une garantie juridique visible de son indépendance.*

Le Pape est donc toujours une personne du droit des gens sur la base de son droit de légation et des traités qu'il passe avec les autres puissances; mais, de plus, il est, pour la majorité des auteurs, un souverain temporel, puisqu'il possède dans la Cité du Vatican un pouvoir autonome; son indépendance est formellement consacrée par des textes.

Les doctrines actuelles présentent de très nombreux points de contact; aussi avons-nous cherché surtout à en donner une vue d'ensemble, tout en notant simplement au passage les divergences d'interprétation des auteurs sur des points d'importance secondaire. A cet effet, nous avons divisé cette étude en quatre chapitres qui étudient successivement : le fondement juridique de la situation du Saint-Siège depuis les accords du Latran; la personnalité du Saint-Siège; sa souveraineté; nous avons montré enfin comment la souveraineté spirituelle restait en définitive, d'après les théories examinées, le seul fondement de toutes les prérogatives du Saint-Siège.

Dans la conclusion seulement, nous avons abandonné une attitude jusqu'alors objective, pour chercher à distinguer celle des théories exposées qui

semble le mieux cadrer avec « la réalité des faits ». Nous avons choisi alors entre « l'ancien système de la personnalité étatique et le système nouveau fondé sur la souveraineté spirituelle » pour reprendre une expression employée par M. JARRIGE (4). Nous avons pris parti en faveur des doctrines qui reposent sur l'idée de souveraineté spirituelle.

(4) JARRIGE. — *La condition internationale du Saint-Siège* avant et après les accords du Latran. Thèse, Paris, 1930, p. 28.

INTRODUCTION

Le Saint-Siège et le Droit international

CHAPITRE PREMIER

LES DONNEES THEORIQUES DU PROBLEME

SECTION I

Les personnes internationales

La communauté internationale présente un caractère extrêmement varié quant aux membres qui la composent; en effet, toutes les personnes du droit des gens ne sont pas nécessairement des Etats (1). La personnalité est reconnue d'une façon générale à tout groupe possédant une compétence internationale reconnue; aussi existe-t-il en dehors de l'Etat un grand nombre de commissions internationales, de nombreuses personnes morales telles que la S.D.N., le Saint-Siège jusqu'en 1929.

Au XIX^e siècle, les auteurs, attirés par l'éclat de la doctrine de la Souveraineté en droit public, ont cher-

(1) « On a parfois commis une confusion entre ces deux notions: JELLINECK s'est efforcé de démontrer qu'il ne peut y avoir de personnes juridiques en droit international public et que les Etats seuls sont des sujets de droit international ». AUGUSTE COMTE et BLUNTSCHLI ont également essayé de démontrer que les Etats sont les seules personnes du droit international. Leur théorie n'est plus guère soutenue en France que par quelques rares philosophes: FOUILLÉE et ESPINAS par exemple. Elle se trouve contredite par les faits; en réalité, la personnalité internationale existe dans toute association ou personnalité possédant une compétence internationale reconnue. » LEFUR. *Etat Fédéral*, p. 405 et suivantes.

ché à restreindre la notion du droit international en l'appliquant aux seuls Etats. De même, en droit interne, pour une école dont le jurisconsulte belge LAURENT est le Chef, la personnalité est une création arbitraire de l'Etat qui a seul qualité pour l'accorder. Néanmoins, dans presque tous les pays civilisés, on admet que la réunion d'intérêts distincts et une volonté capable de les diriger en respectant l'ordre public doivent faire reconnaître au profit d'un groupe une personnalité juridique.

Depuis les travaux de M. MICHOUX, c'est cette dernière théorie qui est admise de préférence (2). Nier le caractère de personne juridique d'un groupement ayant des intérêts distincts et une volonté capable de les diriger (3) implique, de l'avis général, une méconnaissance des faits sociaux.

(2) « Comment voir en la personnalité morale une fiction du législateur ? Ce n'est pas la loi qui crée l'Etat, ce n'est pas elle qui lui a conféré les droits éminents qui lui appartiennent, ni par conséquent sa personnalité. Celle-ci est une conséquence de l'existence même de l'Etat ; que les juristes en aient ou non conscience, au moment de sa formation, elle naît avec lui. La loi la suppose préexistante et ne fait que la réglementer et la limiter. Ce qui est vrai de l'Etat, est vrai des autres groupes humains auxquels appartient la personnalité ; plusieurs de ces groupements sont historiquement antérieurs à l'Etat et la plupart ont une formation analogue à la sienne. Ils se sont constitués soit par la force même des choses, soit par la volonté de leurs membres. La loi n'est intervenue que pour réglementer (dans certains cas) les rapports juridiques du groupe une fois constitué. Elle les prend, comme elle prend tous les rapports humains, tels que les lui présente la réalité et elle se borne à leur donner la formule légale la mieux appropriée à leur destination. » L. MICHOUX. — *La théorie et la personnalité morale et son application au droit français*. 3^e édition, 1932, p. 27.

(3) « La formation de cette volonté, dit encore M. MICHOUX, peut d'ailleurs se présenter sous des formes très diverses. Dans l'Etat elle se produit spontanément ; elle est un fait dont le droit est obligé de tenir compte, tel que le lui présente la réalité. La

Les Etats ont néanmoins, par rapport aux autres membres de la communauté internationale, une situation privilégiée due à leur antériorité et à leur structure; ils se présentent même à première vue comme étant les seules réalités du milieu international. C'est pourquoi la personnalité, selon les principes traditionnels, apparaît souvent liée à la notion d'Etat — d'où la difficulté d'admettre par certains auteurs l'accès au droit des gens d'institutions autonomes n'ayant pas les caractères de l'Etat. C'est ce qui expliquera l'attitude des juristes, peu nombreux d'ailleurs, qui, après 1870, niaient non seulement la souveraineté mais même la personnalité du Saint-Siège.

§ 1. — LES ETATS

Ce sont de beaucoup les personnes les plus importantes du droit international (4); ils ont été pendant longtemps considérés comme en étant les seuls sujets. Actuellement encore, on cherche à rattacher à la

volonté collective s'y dégage soit par le consentement de tous, soit par la force; au point de vue moral, la première formation est assurément préférable; au point de vue juridique, cela importe peu. Il suffit pour que la volonté dirigeante soit considérée comme celle du groupe, qu'elle réussisse à s'imposer d'une manière ou de l'autre par la persuasion ou par la contrainte au groupe entier. » *1Op. cit.*, p. 121).

(4) Les individus, bien entendu, restent la fin dernière de tout groupement de droit public ou privé, interne ou international, laïque ou religieux. Mais l'homme n'est pas fait pour la vie isolée; par nature, il est un être social; à côté de sa personnalité individuelle, il existe des personnalités collectives souvent assez importantes pour le masquer complètement. Ce sont elles qui apparaissent comme les sujets de droit directs. Cela existe en droit interne; la chose est plus marquée encore en droit international où, en principe, les Etats apparaissent seuls.

conception étatique les institutions autres que les Etats; d'où la nécessité de rappeler brièvement leurs caractères essentiels.

Structure de l'Etat

L'observation des faits sociaux montre que l'Etat est formé d'un groupe d'hommes établis sur un territoire fixe et obéissant à une autorité souveraine chargée de réaliser le bien commun du groupe : le premier caractère de l'Etat, c'est la personnalité.

La question s'est posée de savoir si l'Etat est doué de la personnalité juridique. Quelques auteurs lui refusent ce caractère ainsi qu'aux autres membres de la communauté internationale d'ailleurs, mais la grande majorité des juristes, il n'est pas inutile de le constater, considère la personnalité comme étant le caractère essentiel de l'Etat, celui qui permet d'expliquer à la fois son unité et sa perpétuité, ainsi que l'indispensable transmission des engagements pris par les Gouvernements successifs. La nécessité d'un groupe social servant de base à l'organisation de l'Etat doit être mise en évidence.

Différents systèmes ont essayé d'expliquer la personnalité de l'Etat. La théorie la plus couramment admise considère l'Etat comme une association, « la représentation juridique de la nation » selon ESMEIN, association naturelle, d'où le nom d'institution, qui lui est parfois donné pour la distinguer des groupements contractuels émanant de la volonté libre des contractants (5).

(5) G. RENARD. — *La théorie de l'Institution*. Sirey, 1930.

Le deuxième élément à la base de la notion d'Etat n'est autre que le territoire; il sert à déterminer le cadre dans lequel s'exerce la puissance étatique. Sans aborder l'examen des théories émises à ce sujet, il suffit de remarquer qu'il s'agit ici d'un pouvoir sur les personnes habitant le territoire et non d'un droit réel sur le sol.

S'il est exact de dire que cet élément est moins important que les autres, il n'en est pas moins vrai que l'Etat ne se conçoit pas sans un territoire sur lequel il exerce ses droits, d'où la très grande difficulté pour certains juristes de reconnaître la souveraineté du Saint-Siège durant la période 1870-1929, alors que la base essentielle le rattachant à la notion d'Etat lui faisait défaut.

Un pouvoir organisé est nécessaire enfin dans toute société; aussi l'Etat, qui se trouve à la tête des sociétés humaines, doit-il présenter au plus haut degré cette organisation qui caractérise l'indépendance totale du groupe et qui constitue le dernier élément indispensable à sa formation. A cette autorité suprême, on réserve habituellement le nom de souveraineté, celle-ci se traduisant essentiellement par le droit de décider en dernier ressort sur les questions de la compétence de l'Etat. A ce droit se joint le monopole de la contrainte, grâce auquel l'Etat peut faire exécuter ses décisions par la force en cas de résistance de la part de ses ressortissants.

Les Etats répondant à cette définition générale présentent parfois une complexité de structure très grande : la distinction habituellement donnée les

répartit en deux groupes : les Etats simples d'une part, les Etats composés de l'autre.

1° — *Etats simples.* — Presque tous les grands Etats de l'Europe rentrent dans la catégorie des Etats unitaires, possédant en général un domaine colonial soumis à un régime déterminé par la métropole.

Les Etats composés, de plus en plus nombreux, ont des aspects très variés. Les uns comprennent des Etats formés sur un pied d'égalité : les unions d'Etats, qui tendent à disparaître complètement maintenant, et les Etats à forme fédérative : confédération d'Etats ou Etat fédéral.

La confédération est, elle aussi, en voie de disparition, après avoir connu, avec la confédération helvétique, le Saint Empire, la confédération germanique de 1815, une période florissante; elle a fait place actuellement aux Etats fédéraux de plus en plus nombreux.

Les Etats-Unis sont le type marqué de cette catégorie, ayant adopté la forme fédérative dès leur sécession en 1783.

La forme fédérale a aujourd'hui une importance très grande; elle s'étend à plus de la moitié du monde, et cette forme tout à fait moderne d'Etat a contribué à développer la notion de souveraineté. Certains juristes, parmi lesquels se trouve M. LEFUR, en ont fait une analyse très complète qui leur a servi à expliquer la nature de la souveraineté du Saint-Siège.

Dans l'Etat fédéral, l'idée d'un partage de la puissance publique entre l'Etat central et les Etats membres est peu en harmonie avec le maintien

d'unité de l'Etat. Il ne peut en effet y avoir divisibilité de la souveraineté, si elle est la puissance la plus élevée; — La souveraineté est exclusivement une ou elle n'existe pas, et en effet, à propos de l'étude du Saint-Siège, la discussion sera portée sur un terrain analogue. La souveraineté du Saint-Siège, pouvoir s'exerçant sur les sujets des Etats, n'empiète-t-elle pas sur la souveraineté indivisible de l'Etat ? — Doit-elle lui être subordonnée ou bien est-elle conciliable avec elle ? — Autant de questions qui fourniront matière à des interprétations diverses.

2° Etats composés. — Il existe à côté des Etats unitaires, dont l'énumération vient d'être faite, d'autres figures du droit international empruntant elles aussi les mêmes traits que l'Etat, mais sans avoir l'indépendance qui le caractérise. Il suffit de les mentionner simplement afin de donner un aperçu complet des membres du type Etat qui constituent la Société internationale.

C'est en particulier le cas des Etats vassaux et protégés. Cette forme, d'ailleurs, est généralement transitoire, l'Etat subordonné s'efforçant rapidement dans les deux cas de recouvrer son indépendance. Il est en effet soumis à la domination d'un autre Etat, soit au point de vue externe (le droit de guerre et de légation lui étant enlevé, ainsi que celui de conclure des traités, ce qui est le cas des Etats vassaux), soit même au point de vue interne, ce qui est le cas notamment des Etats protégés.

La province prise à bail se trouve à peu près dans la même situation que l'Etat protégé; le Chantoung,

cédé pour 99 ans à bail renouvelable à l'Allemagne, en donne un exemple.

Une dernière catégorie d'Etats occupe une place spéciale : ce sont les Etats perpétuellement neutres. Il suffit de mentionner, en notant les restrictions nombreuses apportées à leur indépendance, que le Saint-Siège s'est constitué en 1929 « essentiellement neutre ».

§ 2. — LES AUTRES PERSONNES INTERNATIONALES

C'est le cas de toutes les collectivités qui ne sont pas des Etats et qui possèdent cependant une personnalité internationale plus ou moins complète, avec le droit de légation parfois ou celui de conclure des traités. L'histoire du droit international fournit de nombreux exemples de ces institutions autres que les Etats; on en voit augmenter graduellement le nombre et l'importance avec la tendance actuelle à l'organisation juridique de la vie internationale.

Ces collectivités se présentent sous forme de corps organisés, hiérarchisés, exerçant leur activité dans le domaine du droit des gens. Elles offrent des aspects très variés quant à leur nature, au caractère de leur fonction, à l'étendue de leur compétence; leur but est souvent désintéressé; ce sont des institutions religieuses ou sociales bien souvent; scientifiques, commerciales, ou industrielles parfois aussi. Une des plus remarquables fut la célèbre Ligue Hanséatique, qui atteignit son plus grand développement à la fin du xiv^e siècle. Sans être un Etat, puisque son but était

uniquement commercial, elle possédait un drapeau, une flotte, une personnalité internationale, et d'une façon générale elle a joué un rôle plus important que bien des petits Etats.

Avant de présenter ces institutions qui se multiplient actuellement, il est à remarquer qu'elles sont, en grande majorité, créées par les Etats, d'où leur caractère contractuel, marque pour elles d'une infériorité vis-à-vis des groupements autonomes dont la reconnaissance s'impose lorsqu'ils ont atteint un certain degré de développement; ce sont les Etats qui établissent leurs statuts et fixent leur condition juridique. Etant donné leur caractère, il semble assez difficile de comparer ces organisations internationales, si importantes puissent-elles être, à la Papauté par exemple, institution complètement indépendante des Etats et non créée par eux (6).

(6) Cette différence de caractère a servi de critère à M. ARZIN pour établir une classification des institutions internationales (*les problèmes fondamentaux du droit international public*. Thèse, Paris, 1929, p. 138 et suiv.). Il les groupe de la façon suivante: 1° Les institutions indépendantes des Etats dont la formation s'est effectuée sans leur intervention. Dans cette catégorie rentrent : a) Les institutions manquant d'effectivité sociale, comme le Saint-Siège jusqu'en 1929. « Pendant cette époque, dit l'auteur, la sphère de domination du Saint-Siège était purement spirituelle, les sanctions qu'il pouvait imposer étaient morales ou métaphysiques. Par ces traits, il se distinguait profondément des grands systèmes juridiques de nos jours incarnés dans les Etat dont la domination est effective et s'appuie sur des sanctions coercitives... »

b) D'autre part, les institutions manquant de stabilité assurée, ce qui est le cas des parties belligérantes. Elles existent, investies de leur propre volonté; ce sont des groupements assez forts pour organiser une résistance active contre l'Etat qui prétend exercer sur eux son autorité. Leur indépendance effective est reconnue par des Etats tiers. « Rien ne nous dit que les deux types cités resteront à jamais les seuls corps extra-étatiques à posséder la personnalité internationale; celle-ci pourrait être étendue à d'autres institutions analogues... Elles appartiendraient à la catégorie

Parmi ces institutions, et en les présentant sans les grouper, il y a lieu de relever tout d'abord les collectivités qui font partie d'un Etat, mais qui conservent cependant une personnalité plus ou moins complète avec le droit de légation et quelquefois celui de conclure des traités. C'est actuellement le cas des membres des Etats fédéraux et de certains Etats protégés : le Bey de Tunis, par exemple, reçoit des agents diplomatiques et Cuba possède le droit de légation actif et passif.

Par ailleurs, la commission du Danube, qualifiée d'Etat fluvial par l'auteur allemand HOLZTZENDOFF, est quasi souveraine; elle possède un pavillon particulier et exerce en son nom propre la police de la navigation sur le Danube; elle a le droit de prendre des règlements et de les sanctionner.

A la commission du Danube, qui existe depuis longtemps, sont venues s'ajouter peu à peu d'autres personnes du droit international : la commission des Détroits, créée par les traités de Sèvres et de Lausanne, la commission de gouvernement du bassin de la Sarre, l'Union postale universelle, l'Organisation internationale du travail, les tribunaux internationaux. Les traités d'après-guerre ont multiplié ces institutions, dont quelques-unes seront sans doute de

extra-étatique tant que leur autorité se présumerait indépendante, non pas dérivée d'un ordre étatique quelconque, et tant que cette autorité internationale leur serait reconnue par les Etats ». 2° La seconde catégorie comprend les institutions à capacité internationale dérivée de l'ordre juridique d'un ou plusieurs Etats et qui se rattachent : a) Soit à un Etat particulier, c'est le cas des Dominions; b) Soit à plusieurs Etats: la S.D.N., les unions administratives internationales, les tribunaux internationaux, etc.

courte durée. La S.D.N., la dernière en date, apparaît actuellement comme étant l'une des plus importantes. Elle présentait avant le traité du Latran un point commun avec le Saint-Siège, qui était comme elle une personne internationale investie de droits de souveraineté s'exerçant sur les sujets des autres Etats et sans posséder non plus de territoire.

Le rôle de la S.D.N., la conciliation de sa compétence avec celle des Etats, c'est aussi le grand problème du droit international moderne. La S.D.N., en effet, exerce un contrôle sur les Etats; contrôle qui non seulement s'exerce sur des points spéciaux comme les mandats internationaux, la protection des minorités, ou le désarmement, mais qui s'étend à toutes les mesures propres à assurer la paix des nations (7) : la médiation obligatoire à défaut d'arbitrage, le droit de trancher en dernier ressort les conflits de compétence entre elle et les Etats, le droit d'imposer en cas de menace de guerre les mêmes obligations aux Etats non membres qu'à ses Etats membres, etc... (8).

Il faut rappeler, en terminant cette énumération, la situation toute spéciale faite à la Papauté par les événements de 1870. Le Pape n'était certainement pas, avant 1929, le souverain d'un Etat, et cependant il est évident qu'il était une personne du droit international. C'est ainsi qu'il jouissait du droit de légation actif et passif dans toute son étendue (ses nonces

(7) Art. 10 et 11 du Pacte.

(8) Les art. 13 à 15 et l'art. 17 du Pacte concernent ces droits de la S.D.N.

et ses légats ayant, au moins dans les Etats catholiques, le pas sur les ambassadeurs); il jouissait de plus du droit de conclure des traités avec les Etats étrangers, si l'on admet, selon l'opinion la plus répandue parmi les juristes, que les concordats rentrent en principe dans la catégorie des traités. Il n'est pas utile d'insister davantage ici sur les traits particuliers caractérisant cette dernière institution, car cette étude fera l'objet du chapitre suivant.

SECTION II

Fondement et caractères de la personnalité internationale

Le droit international public se présente surtout comme un droit interétatique, les Etats ayant sur les autres personnes du droit des gens une situation privilégiée due bien souvent à leur antériorité. Les deux notions d'Etat et de souveraineté sont encore confondues, même actuellement.

La personnalité apparaît liée le plus souvent à la notion d'Etat (9), aussi, avant d'aborder l'étude des

(9) « Ainsi donc par ce que seuls les Etats ont été longtemps considérés comme personnes du droit international, l'admission du Saint-Siège contraignait les juristes à élargir leur notion de personnalité pour l'y faire rentrer. Les partisans de l'extension de la notion de personnalité devaient trouver de sérieux appuis dans l'évolution même du droit international et surtout dans l'apparition de la S.D.N. La conception classique du droit international, disait-on naguère, s'avère scientifiquement nulle et pratiquement néfaste. Théorie scientifiquement nulle parce que l'Etat de nature pour les nations comme pour les individus, est un Etat social. Pratiquement néfaste puisqu'elle ramène l'ordre international à un équilibre instable d'intérêts et de prétentions antagonistes...

Le droit international est nécessairement un droit supranational... Son titre n'est pas dans la volonté des Etats qui s'y soumet-

solutions données à l'explication du Saint-Siège, il y a lieu de rappeler les éléments fondamentaux qui sont à la base de la personnalité internationale, et d'abord la notion de souveraineté, car toutes les théories émises sur la nature du Saint-Siège peuvent se ramener à cette question : le pouvoir du Souverain Pontife est-il simplement un pouvoir limité et réglementé par la volonté de l'Etat, ou bien est-ce, au contraire, une véritable souveraineté qui se dresse en face de la sienne et vient en limiter le domaine ?

§ 1. — DÉFINITION

Etre souverain, dans un langage juridique précis, veut dire : avoir une puissance de commandement inconditionnée, avoir, comme disent les auteurs allemands, la compétence de la compétence. En droit international un Etat souverain est un Etat pleinement indépendant, qui peut manifester d'une manière complète sa personnalité à l'égard de tous les autres Etats sans être juridiquement dans un rapport de dépendance quelconque à l'égard d'aucun autre.

« Etre souverain, c'est, par suite, être une personne juridique possédant le maximum de la capacité internationale (10). »

La souveraineté se présente habituellement sous un double aspect : « Elle a deux faces, dit M. ESMEIN;

tent; il est au-dessus d'eux et, en s'y soumettant, les Etats ne le créent pas, ils le reconnaissent ». G. RENARD: « Le droit international et la théorie de l'institution ». *La Vie Intellectuelle*, 10 novembre 1929, p. 390 à 404.

(10) G. GIDEL. — *La condition de la Papauté*, R. G. D. I. P., 1911, p. 592.

la souveraineté intérieure, ou le droit de commander à tous les citoyens composant la nation et même à tous ceux qui résident sur le territoire national; la souveraineté extérieure, ou le droit de représenter la nation et de l'engager dans ses rapports avec les autres nations (10'). »

1° *La souveraineté externe*

Elle implique pour l'Etat l'exclusion de toute subordination, de toute dépendance à l'égard des Etats étrangers.

La souveraineté se manifeste par le droit de s'affirmer personne morale indépendante des autres Etats, de se faire représenter auprès d'eux par des agents diplomatiques, de passer des traités avec eux sur un pied d'égalité, de faire la guerre librement pour attaquer ou pour se défendre, d'exiger le respect de son territoire dans l'intérêt de ses nationaux, de porter un titre distinct, un pavillon particulier, de choisir librement son gouvernement.

La souveraineté extérieure ne se manifeste dans les rapports avec les autres Etats que sous réserve du respect des droits de ces derniers, elle trouve sa limite dans le devoir qui lui incombe de ne pas violer les droits égaux des autres puissances. Pour ces raisons, nombre de publicistes préfèrent appeler interdépendance la souveraineté externe de l'Etat, par opposition à sa souveraineté interne.

(10') ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnels*, 8^e édition, 1927, p. 1.

2° *La souveraineté interne*

Celle-ci implique au contraire que l'Etat possède une autorité suprême dans ses rapports avec les individus qui vivent dans les limites de son territoire (il exerce parfois au delà de ses frontières sur ses ressortissants à l'étranger une souveraineté personnelle).

La souveraineté interne est la souveraineté véritable, c'est la *summa potestas*. Elle est le droit de commander exercé dans l'intérêt général, et l'Etat n'a ce droit qu'à l'intérieur. Il n'y a pas de souveraineté externe à parler rigoureusement, celle-ci, a-t-on dit, n'est que le reflet nécessaire de la puissance intérieure suprême de l'Etat. « La souveraineté extérieure doit parfois s'incliner devant les nécessités des relations avec les autres Etats, devant le bien commun de la communauté internationale (11). »

Les deux souverainetés peuvent se ramener à une seule idée : l'Etat maître chez lui. La souveraineté externe implique au regard des Etats étrangers la souveraineté intérieure. « En définitive la souveraineté, indépendance au dehors, supériorité au dedans, exprime la négation de toute entrave ou subordination (12). »

M. ESMEIN résume sur ce point la doctrine française : « Ce qui constitue en droit une nation, dit-il, c'est l'existence dans cette société d'hommes, d'une autorité supérieure aux volontés individuelles. Cette

(11) LEFUR. — *Précis de droit international public*, 1931, p. 63.

(12) LEFUR. — *Etat Fédéral*, p. 444.

autorité, qui naturellement ne reconnaît point de puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle régit, s'appelle la souveraineté... Le fondement même du droit public consiste en ce qu'il donne à la souveraineté, en dehors et au-dessus des personnes qui l'exercent à tel ou à tel moment, un sujet ou titulaire idéal et permanent qui personnifie la nation entière : cette personne morale, c'est l'Etat qui se confond ainsi avec la souveraineté, celle-ci étant sa qualité essentielle (12'). »

§ 2. — FORMATION HISTORIQUE

1° *La souveraineté pouvoir absolu*

Dans l'antiquité, l'Etat disposait d'un pouvoir absolu; il prétendait l'étendre à tous les domaines. Rome a voulu soumettre à son *imperium* tous les peuples du monde. Le Christianisme a eu comme effet principal d'introduire le principe de la limitation au temporel de la souveraineté de l'Etat.

Le concept de la souveraineté qui caractérise l'Etat s'est formé à la fin du moyen âge, lorsque le pouvoir royal, ayant à lutter à la fois contre l'empereur, le Pape et les seigneurs, dût faire de longs efforts pour faire reconnaître son autorité. « La souveraineté apparaît alors comme une arme forgée par la royauté pour les besoins de sa lutte avec l'empereur, le Pape et les seigneurs (13). » Le caractère primitif de ce pouvoir est alors expliqué par les difficultés rencon-

(12') ESMEIN. — *Op. cit.*, p. 1.

(13) CARRÉ DE MALBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris, 1920.

trées par le pouvoir royal, d'où le caractère absolu qu'il possède au xvi^e siècle. Cette conception de la souveraineté n'est alors que la prétention de l'Eglise retournée, impuissante à se défaire, elle aussi, de l'antique notion d'unité de pouvoir.

La nature juridique de la souveraineté est peu analysée à cette époque; BODIN la définit comme étant « le *summum imperium* ». JELLINECK exprimera plus tard la même idée en disant « le pouvoir souverain de l'Etat ne connaît pas de supérieur au-dessus de lui; le signe de la souveraineté est de ne dépendre que de sa propre volonté (14). »

Cette conception de la souveraineté n'a réellement pénétré dans la science du droit des gens qu'avec l'œuvre de VATEL, qui a soutenu « qu'il appartient à tout Etat de juger en sa conscience ce que ses devoirs exigent de lui ».

La Révolution française s'est élevée contre la notion ainsi comprise de la souveraineté royale, mais, pratiquement, les pouvoirs qu'elle a enlevés au roi, elle les a transférés à la nation et ce changement n'a pas fait varier les caractères attribués à la souveraineté. Il est à remarquer que le caractère chrétien de l'Etat disparaissant, disparaît avec lui le frein aux tendances de domination du pouvoir royal et, à cause de son caractère laïc, la Révolution se trouve alors libérée de toute réserve.

A ce moment, la puissance publique est investie d'un pouvoir inconditionné dont elle a le droit d'user

(14) JELLINECK. — *Allgemeine-Staatslehre*, 2^e édition, 1905.

en toute indépendance. La règle de non intervention qui s'établit alors dans le domaine international au XIX^e siècle marque l'apogée du caractère absolu de l'Etat.

Conséquence. — L'idée de souveraineté apparaît marquée d'un caractère unitaire et indivisible, caractère imprimé par la lutte qui a présidé à sa formation et influencée par les conceptions de l'antiquité romaine. Cette souveraineté, caractérisée par l'indépendance complète de la puissance étatique à l'égard de toute autorité humaine, tend à l'absolutisme, ce qui semble être contradictoire de prime abord. Il est à noter que cet absolutisme reste théoriquement conciliable avec la notion de droit naturel même religieux : la théorie du droit divin direct en fournit une solution élégante (15). Néanmoins, par son élasticité, elle aboutit pratiquement à un oubli de la limitation du pouvoir : la souveraineté interne donne à l'Etat pleine puissance, celle-ci n'est déposée qu'à la frontière.

Il en résulte que dans le ressort territorial de l'Etat, toute possibilité de concours de plusieurs souverainetés est pratiquement inconcevable. Toutes les manifestations d'activité devant s'exercer sous la tutelle de l'Etat, les prétentions de l'Eglise à la souveraineté,

(15) Les anciens auteurs BODIN, LOISEAU, reconnaissaient déjà la soumission de l'Etat aux lois divines et au droit naturel. (Voir LEFUR, *Etat Fédéral*, p. 559). Selon la théorie du droit divin, le monarque n'échappe pas à cette subordination, mais n'étant tenu d'obéir à aucun supérieur humain, sa conscience seule est chargée de le guider.

par exemple, se heurtent complètement à celles de l'Etat.

Dans l'ordre interne, le caractère absolu de la souveraineté a entraîné la négation des droits individuels; or, au XVIII^e siècle, les publicistes ont proclamé l'existence de ces droits, supérieurs à ceux de l'Etat et qui lui sont antérieurs, qu'il doit respecter. Mais étant donnée la puissance attribuée à l'Etat, les juristes n'ont pu leur donner une base juridique solide. Certains esprits ont nié la notion même de la souveraineté, jugeant impossible de la subordonner au droit.

C'est ainsi que DUGUIT repousse la notion de souveraineté qui lui paraît inconciliable avec ses convictions : « l'homme, être social, mais être distinct, et fin tout de même ».

Dans l'ordre international cette conception est en opposition avec les tendances actuelles visant l'organisation pacifique des Etats. Dans les relations internationales, la souveraineté ne présente pas le même caractère aussi étendu qu'en droit interne, elle se traduit par l'indépendance à l'égard des autres Etats, mais pratiquement la volonté de l'Etat demeurant sa seule règle, on a reconnu dans ce caractère absolu une entrave au fonctionnement des institutions pacifiques. On ne peut guère, a-t-on fait remarquer, qualifier de droit une règle qui ne s'impose à chacun qu'autant qu'il le veut bien.

2° *La souveraineté, compétence exercée
en dernier ressort*

A côté de cette notion de la souveraineté, il s'en est développé une autre, qui prend en réalité son origine très loin, puisqu'elle remonte au moyen âge, et qui est préférée par beaucoup de juristes.

Les théologiens, qui avaient disserté des droits et des devoirs des Etats, n'avaient jamais admis l'*imperium romanum*, l'absolutisme de la souveraineté et son corollaire illogique et immoral, le droit de guerre illimité. VICTORIA, SUAREZ ont développé cette doctrine qui a été également reprise par BODIN, GROTIUS et ses successeurs.

Cette notion de la souveraineté prend sa racine dans la doctrine médiévale du droit de guerre, l'Eglise condamne toute guerre entreprise par celui « qui ayant un supérieur n'est pas lui-même souverain ». Un prince, pour avoir le droit de déclarer la guerre, doit être souverain, c'est une des conditions exigées. La souveraineté apparaît alors comme étant le caractère de toute puissance non vassale.

SAINT AUGUSTIN développe cette pensée : « l'ordre naturel le plus favorable à la paix des hommes exige que la décision et le pouvoir de déclarer la guerre appartiennent au prince ». SAINT THOMAS D'AQUIN indique que le droit de guerre n'appartient pas à un particulier « parce qu'il peut avoir recours pour obtenir justice au jugement de son supérieur ». Mais que faut-il entendre par le terme « prince qui n'a pas de supérieur » ?

VICTORIA s'exprime ainsi : « toute la difficulté est de savoir ce que c'est qu'un Etat, et qui peut être à proprement parler prince !... On appelle Etat une communauté parfaite, mais il reste à définir la communauté parfaite. Pour cela, il faut remarquer que parfait est la même chose que complet. On appelle imparfait ce à quoi il manque quelque chose, et au contraire complet ce à quoi il ne manque rien. Est donc parfait l'Etat qui est lui-même complet, c'est-à-dire, qui n'est pas la partie d'un autre Etat, qui a ses lois, son conseil et ses magistrats. »

SAINT THOMAS exprime la même pensée : Il dit « que l'Etat est une société parfaite, d'autant plus parfaite qu'elle se suffit à elle-même; elle est parfaite, non en ce sens que toute autre institution en émane et que toute autre autorité soit déléguée par elle, mais en ce sens que sa compétence s'étend à l'universalité du bien commun dont elle a la charge ». Cette doctrine souligne que l'Etat est subordonné au droit naturel; la souveraineté n'est donc pas absolue, elle n'est qu'une compétence donnée aux Etats par le droit naturel et le droit des gens positif; il en est de même du droit de guerre.

C'est à cette conception de la souveraineté, dont l'origine a été simplement rappelée, qu'ont fait appel les juristes désirant donner de la vie internationale une explication qu'ils jugent plus conforme à la réalité des faits. M. LEFUR est un des auteurs modernes qui a le plus approfondi cette conception de la souveraineté (16).

(16) LEFUR. — *Etat Fédéral*, sur la nature juridique de la souveraineté, p. 417 à 494.

« La souveraineté est bien le pouvoir suprême, dit-il, mais elle n'est pas un pouvoir absolu et sans limites, l'État restant toujours soumis au droit qu'il ne crée pas à sa fantaisie. Admettre une autorité humaine, suprême, absolue, exclusivement déterminée par sa seule volonté, sans qu'il existe au moins en théorie nulle barrière que cette volonté souveraine soit tenue de respecter, c'est admettre nécessairement l'annihilation vis-à-vis d'elle de toute autre volonté humaine, individuelle ou collective; tout sujet de l'État, personne physique ou morale, devient une sorte d'esclave, obligé exclusivement par une volonté étrangère pour employer une expression de JELLINECK. »

L'État créant le droit, ce serait, d'après M. LEFUR, tout aussi inconciliable avec les principes de la logique qu'avec les faits. « De même, en effet, que la raison indique que l'État ne crée pas le droit à sa fantaisie... la logique prouve qu'il est absolument faux d'identifier l'idée du pouvoir le plus élevé avec celle d'un pouvoir absolu et sans limites... De même, les faits démontrent que la souveraineté ainsi comprise n'a jamais existé que dans la pensée de quelques théoriciens... l'État trouve tant dans un principe supérieur à lui celui du droit, que dans l'existence même des individus ou collectivités qui le composent, des bornes infranchissables qui s'imposent à la volonté aussi bien en théorie qu'en pratique. »

La souveraineté perd ainsi le caractère qu'on lui a souvent donné, à savoir l'absolutisme et l'indivisibilité. Mais ne semble-t-il pas illogique alors de parler

d'un pouvoir suprême limité par le droit ? « Non, dit M. LEFUR, l'Etat, par cela seul qu'il constitue une personne du droit international, a, comme toute personne libre, des droits et des devoirs; la souveraineté ne le rend nullement supérieur au droit : il y est soumis comme toute autre personne physique ou morale, elle n'a pour effet que de lui permettre de constater et de sanctionner le droit conformément à sa nature ».

La puissance de l'Etat n'est donc pas illimitée; elle reste soumise à certaines restrictions pour la détermination desquelles il faut faire intervenir une notion de but.

« Tout être organisé a un but, ajoute M. LEFUR, c'est l'examen de ce but qui indique l'étendue des droits et des moyens qui doivent lui appartenir : ce sont ceux dont la poursuite lui est nécessaire pour la réalisation de son but.

L'Etat, par suite, est tenu de respecter la nature et le but des collectivités qui le composent; il ne peut nullement substituer son autorité à celle de la famille, ni à l'autorité religieuse dans la société moderne. « La souveraineté en définitive est la qualité de l'Etat de n'être obligé en droit que par sa propre volonté dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but collectif qu'il est appelé à réaliser. La souveraineté ainsi comprise reste bien le pouvoir suprême, mais elle ne se manifeste que dans une certaine zone, celle où elle est appelée à exercer sa compétence ».

Conséquence. — La souveraineté n'est plus marquée du même caractère absolu et indivisible. L'Etat n'est souverain que dans la sphère de compétence qui lui est reconnue par son but. Par conséquent, pour toutes les activités qui dépassent sa sphère, d'autres souverainetés peuvent s'exercer à côté de la sienne.

On ne pourrait admettre que deux souverainetés s'exercent sur le même point; on ne pourrait admettre non plus que sur un point donné il n'y ait pas « un pouvoir suprême » ayant le dernier mot; mais, deux souverainetés parallèles peuvent s'exercer dans des sphères distinctes.

« La souveraineté, dit M. LEFUR, n'est pas nécessairement illimitée, exclusive et indivisible; elle n'embrasse pas sans partage possible l'ensemble des buts humains... Il n'y a nulle impossibilité logique à un partage de la souveraineté, à l'existence de deux puissances possédant toutes deux un cercle d'activité distinct et les moyens de fait ou de droit nécessaires pour la réalisation de leur but, complètement indépendante chacune dans ses limites de tout autre pouvoir humain et dont chacun doit, par conséquent, être considéré comme la puissance la plus élevée à l'intérieur de sa zone d'activité (17). »

Telles sont, brièvement exposés, les origines et les principaux sens donnés au terme de souveraineté;

(17) LEFUR. — *Etat Fédéral*, p. 487.

Cette théorie, qui sert à expliquer le concours des souverainetés entre les Etats d'abord dans l'Etat Fédéral, puis entre la S.D.N. et les Etats, et qui se trouve être à la base de l'une des explications données à la situation du Saint-Siège, a été adoptée par de nombreux juristes, tant en France qu'à l'étranger.

il est à remarquer que c'est une des matières du droit public qui divise le plus les juristes; c'est pourquoi, sans aborder l'étude des théories, les principales définitions ont été données ici ». Vu l'importance attachée à cette notion quand il s'agit de « la Souveraineté du Saint-Siège », il était indispensable d'en rappeler les principes essentiels avant d'étudier les diverses explications données à cette « souveraineté ».

CHAPITRE II

LES DONNÉES HISTORIQUES DU PROBLEME

SECTION I

Evolution historique de la situation du Saint-Siège jusqu'en 1870

§ 1. — ORIGINE DU POUVOIR TEMPOREL

Avant d'exister en droit, le pouvoir temporel du Saint-Siège a existé pendant longtemps en fait. C'est seulement vers le ^{vii}e siècle, à la suite des négociations entre Charlemagne et Léon III, que s'est constituée la principauté civile des Pontifes romains; la prétendue « donation de Constantin », en 313, n'étant qu'un acte apocryphe. Mais au ^{vii}e siècle, devant les prétentions et les menaces des rois lombards, le Pape dut faire appel à l'épée des rois francs, et ceux-ci assurèrent sa complète indépendance en unissant, à la souveraineté de fait qu'il possédait déjà, la souveraineté de droit. Telle fut l'origine du pouvoir temporel qui devait exister jusqu'en 1870, soit 1.100 ans, au milieu des vicissitudes, a-t-on dit, « dix siècles de paix, de désordres, de tumultes, de grands événements, de grandes misères », ajoute M. MUSSOLINI.

Rome n'était plus alors la capitale de l'Empire, ni celle de l'Italie; Rome était la capitale religieuse du monde catholique, celle du petit Etat qu'est l'Etat Pontifical. Néanmoins la situation du Pape fut longtemps précaire; car « tandis qu'il était le premier personnage de la Cité, il avait à se débattre sur place contre la République la plus turbulente et la plus indisciplinée ». (1).

Dès la dissolution de l'Empire carolingien, éclatèrent des troubles graves, et c'est alors que commence la période appelée « le siècle de fer de la Papauté ». Ces troubles ne prennent fin qu'avec la restauration de l'Empire par OTHON LE GRAND, en 962.

Trois faits dominent cette période qu'il est inutile de suivre pas à pas : la réforme, le Concile de Trente et l'exil d'Avignon. Des recherches faites à ce sujet ont prouvé que, de 1099 à 1198, les successeurs de Saint-Pierre ont passé plus de 55 ans hors de leur Siège et de 1110 à 1304 plus de 122 ans (2).

Au xvi^e siècle, peu de temps après la réforme, l'Eglise a vu se restreindre son domaine spirituel tandis que s'accroissait son domaine temporel qui atteint à cette époque sa plus grande étendue; il est alors pour elle la source de fréquentes et nombreuses difficultés avec les Etats voisins (3).

(1) PERTINAX. — *Le partage de Rome*, Paris, 1929.

(2) PERTINAX. — *Op. cit.*

(3) « A la suite de l'agrandissement des Etats de l'Eglise au xvi^e siècle, c'est Jules II qui entre en lutte avec Louis XII et Léon X qui s'allie à Charles-Quint contre François I^{er}; puis Clément VI se tourne contre Charles-Quint qui laisse les Impériaux accomplir le sac de Rome en 1527. ». — LEFUR. — *Le Saint-Siège et le droit des gens*, page 73.

A la fin de xvr^e siècle, l'histoire du pouvoir temporel devient relativement calme et, à cette époque, la Papauté joue un grand rôle dans la vie internationale. Les Etats de l'Eglise sont respectés et jouissent d'une indépendance assez considérable. Jusqu'en 1860 « jamais les Pontifes romains ne virent s'affirmer devant eux la tête d'un Etat solide et permanent; de plus, la tiare passait à cette époque de la tête d'un Italien sur celle d'un Allemand ou d'un Français ».

(4).

A la fin du xviii^e siècle, les troubles réapparaissent.

La Révolution Française marque le début du mouvement nationaliste qui, en ce qui concerne l'Etat Pontifical, va ébranler la construction « de quinze siècles d'histoire ». Le Général BONAPARTE attaque tout de suite le pouvoir temporel et la paix de Tolentino, selon une expression de M. MUSSOLINI, « est le premier coup de cloche funèbre qui marque le commencement de l'agonie de la Principauté civile du Pape ».

Au début de son règne, l'Empereur respecta le Saint-Siège. Prévoyant un recours éventuel à son autorité, il voulut le ménager et n'occupa pas Rome après la paix de Tolentino, malgré les sollicitations du Directoire. Il conclut alors le Concordat de 1801 avec Pie VI; puis, pour asseoir sa domination, il voulut s'assurer d'une façon certaine le concours du Pape et lui demanda son aide. C'est alors que Pie VII lui fit répondre : « Si je reste à Rome, je suis le Pape;

(4) PERTINAX. — *Op. cit.*

mais si je me transporte à Paris, vous n'aurez plus que le moine Barnabo CHIARIMONTI ». Peu de temps après, sur les instances de l'Empereur, le Pape dut se rendre à Paris pour le couronner, en 1804. La cérémonie du sacre de NAPOLÉON, refusant de recevoir la couronne des mains du Pape et la posant lui-même sur sa tête, puis couronnant ensuite l'Impératrice, est demeurée célèbre dans l'histoire.

Plus tard, NAPOLÉON comprit que Pie VII refuserait de prêter son concours à la réalisation de ses projets d'hégémonie, c'est alors la phase de « rupture totale, tapageuse et complète ». NAPOLÉON envahit les Etats Pontificaux, expulse de Rome, en 1809, le Pape et les cardinaux et annexe ses Etats à l'Empire (Décret de SCHÖENBRUNN, 17 mai 1809). (5). Malgré cette annexion, NAPOLÉON voulut assurer l'indépendance du Pape en concédant « quelque chose qui rappellera la loi des garanties de 1871 » (6).

Après la chute de NAPOLÉON, (7) le Congrès de la

(5) Art. 1^{er} de la *proclamation de SCHÖENBRUNN*: Les Etats du Pape sont réunis à l'Empire français.

Art. 2. — La Ville de Rome, premier Siège du Christianisme, si célèbre par ses documents antiques et ses grands monuments, reste ce qu'elle est; elle est déclarée ville Impériale et libre. Son gouvernement et son administration seront déterminés par un statut particulier.

Art. 6. — La propriété et les palais du Pape, non seulement ne seront pas soumis aux impôts, juridiction, ou à quelque autre contrôle, mais jouiront encore d'immunités spéciales.

(6) MUSSOLINI. — Disc. cité *Doc. Cath.*, 14-19 juin 1929. Col. 1540.

(7) Jugement porté par Talleyrand sur la politique ecclésiastique de Napoléon. (2^e volume de ses *Mémoires*): « La destruction du pouvoir temporel du Pape par l'absorption de l'Etat romain dans le Grand Empire était politiquement parlant une erreur très grave. Il saute aux yeux que le Chef de la religion répandue dans l'univers, comme la religion catholique, a besoin de la plus parfaite indépendance pour exercer impartialement son pouvoir et

Sainte Alliance rétablit le pouvoir temporel des Papes. NAPOLÉON, avant sa défaite, avait d'ailleurs libéré le Pape Pie VII et lui avait rendu la possession de ses Etats. En 1815, le Congrès de Vienne régla d'autorité la situation du Pape sans prendre son avis; l'acte final du Congrès, qui porte la signature de cinq grandes puissances, ne mentionne pas celle du délégué Pontifical. Pie VII protesta vivement contre cette mise à l'écart; néanmoins, l'Etat de l'Eglise revivait et se trouvait être de nouveau placé sur le même plan que les puissances.

Deux traits seuls distinguaient alors des souverains habituels le Souverain Pontife : la possibilité pour lui de conclure avec les Etats des traités portant sur des matières religieuses, et la reconnaissance d'une primauté d'honneur à certains de ses agents diplomatiques.

L'Etat Pontifical semble être rajeuni après le Congrès de Vienne. En réalité, il n'a subi qu'une restauration très passagère : « Le pouvoir temporel des Papes avait du plomb dans l'aile », et, la réalisation de l'unité Italienne se préparait.

son influence. Dans l'état actuel du monde et des complications politiques résultant de la civilisation, cette indépendance ne peut exister sans la garantie d'une souveraineté temporelle. » Napoléon exprimait sa propre pensée en donnant ses instructions au Roi de Rome, « les idées religieuses ont encore beaucoup d'empire, plus que ne le croient certains philosophes, disait-il. Elles peuvent rendre de grands services à l'humanité. Etant d'accord avec le Pape, on domine encore aujourd'hui la conscience de 100.000.000 d'hommes. »

§ 2. — DISPARITION DU POUVOIR TEMPOREL

La loi des garanties

La question romaine, la coexistence à Rome des deux pouvoirs du Pape et du Roi, ne s'est posée d'une façon aigüe qu'à dater de la prise de Rome (20 septembre 1870), mais depuis la Révolution « elle n'avait cessé de préoccuper les esprits ». (8).

En 1831, l'Autriche, puis la France, interviennent pour mettre fin à une première révolution. Le désordre qui régnait alors dans l'Etat Pontifical justifiait malheureusement un peu ce mouvement révolutionnaire. Rome était alors administrée dans un esprit qui montre la conception que se faisait le Saint-Siège du pouvoir temporel ». (9).

L'avènement de Pie IX fit naître des espoirs qui ne durèrent pas; ses premiers actes enthousiasmèrent le peuple italien; mais peu de temps après, la révolution éclate à Rome; la République y fut proclamée et le Pape dut s'exiler à Gaëte en 1848. L'indépendance du Souverain-Pontife se trouvait à nouveau menacée; les grandes puissances lui offrirent, avec un asile assuré, l'hospitalité.

(8) Christian MOUCHET. — *Le traité de Latran*. Thèse, Paris, 1931, p. 6.

(9) « A Rome, disait un témoin, il n'y a pas de peuple, c'est-à-dire que la population de la ville est un agglomération de clients qui se tiennent hiérarchiquement par une sorte de communisme dans les abus, les vols administratifs, les subventions cléricales, les pensions, les aumônes, la charité, l'usure et la simonie; jamais pays n'a été moins surveillé. La police n'existe pas pour prévenir, et quant à la répression, elle la pratique d'une manière brusque et violente parfois, mais tardive, inopportune et intermittente ». L. THOUVENEL. — *Le secret de l'Empereur*, cit. par PERTINAX, *op. cit.*

Cependant, la République romaine, tout en déclarant le Pape déchu de ses droits de puissance temporelle, se préoccupait, comme l'avait fait NAPOLEON, de lui garantir une indépendance complète dans l'exercice de ses fonctions spirituelles (10). En 1849, PIE IX put rentrer dans sa capitale sous la protection des troupes françaises qui chassèrent de Rome les troupes garibaldiennes. Mais les troubles reprirent et multiplièrent les menaces d'annexion. CAVOUR tient à faire de Rome la capitale de l'Italie naissante, jugeant le maintien du pouvoir temporel inconciliable avec l'unité italienne. « Quant à nous, Messieurs, notre but, je vous le déclare ouvertement, est d'obtenir que la Ville Eternelle, dans laquelle vingt-cinq siècles ont accumulé toutes sortes de gloire, devienne la splendide capitale du royaume italien, j'ai affirmé et je répète que le problème de Rome peut seulement, à mon avis, être réglé par l'épée (11). »

A partir de 1861, la question romaine ne laisse plus entrevoir aucune chance d'aboutir à la solution pacifique qu'on avait pu espérer en 1859, lors de l'entretien du Pape avec VICTOR-EMMANUEL, appuyé par NAPOLEON III; PIE IX jugeait qu'il ne pouvait et ne devait consentir à sacrifier son pouvoir temporel et préféra garder l'inaction. Après la guerre contre l'Au-

(10) Décret fondamental voté par l'Assemblée constituante romaine, le 9 février 1849.

Art. 1^{er}. — Le Pape est déchu de fait et de droit du gouvernement temporel de l'Etat romain.

Art. 2. — Le Pontife romain aura toutes les garanties nécessaires à son indépendance dans l'exercice de son pouvoir spirituel.

(11) Disc. de CAVOUR, 11 octobre 1860. *Doc. Cath.*, col. 1542, 15-22 juin 1929.

triche et l'échec d'un projet de confédération, l'Italie commença ses conquêtes et annexa successivement Bologne, la Romagne, les Marches et l'Ombrie. Rome, occupée alors par les troupes françaises, devait échapper encore à l'envahissement. Mais en 1870, la guerre franco-allemande, en amenant le rappel des troupes françaises, sonna l'heure de la disparition du pouvoir temporel avec l'occupation de Rome dès le retrait des troupes.

L'Italie jugea venu le moment attendu depuis si longtemps. Le 29 août 1870, le gouvernement Italien envoya aux puissances un avertissement solennel. La Cité léonine, quartier de 10.000 âmes, riche de grands palais et de grandes églises, serait laissée au Saint Père, en Etat indépendant. Puis le 8 septembre, une dernière tentative fut faite sur ces bases auprès de Pie IX; il déclara à nouveau ne vouloir céder qu'à la violence. (12).

Le 20 septembre, l'Italie achève le démembrement des Etats Pontificaux. Le Pape, afin d'éviter toute effusion de sang inutile, avait donné l'ordre de capituler. Il abandonna le Quirinal et se réfugia au Vatican, tandis qu'une protestation était adressée aux puissances par le Cardinal Secrétaire d'Etat. La convention de capitulation fut signée le 20 septembre par le Général KANGLER, commandant l'armée pontificale et par le Général CADORNA, commandant des troupes Italiennes : « La Ville de Rome (exceptée la partie qui est limitée au sud par le bastion Santo-Spirito

(12) MUSSOLINI, *disc. cit.*, *Doc. cath.*, 14-19 juin 1929. Col. 1545.

et qui comprend le mont Vatican et le castel San-Angelo, constituant la cité léonine), son armement complet, drapeaux, armes, magasins de poudre, tous les objets gouvernementaux, seront consignés aux troupes de Sa Majesté le Roi d'Italie ». Cette exclusion d'une partie de Rome marque-t-elle de la part de l'Italie la volonté de laisser au Pape un reste de pouvoir temporel, ou bien était-elle simplement prévue en vue d'éviter les incidents résultants de l'occupation effective par les troupes ? C'est en se référant à la première interprétation que certains juristes essaieront de rattacher à la souveraineté territoriale la situation du Saint-Siège pendant la période de 1870 à 1929, en prétendant que la loi italienne de 1870 avait laissé au Pape un reste de pouvoir temporel, un petit coin de terre dans lequel il se trouvait être à l'abri de la souveraineté italienne.

Tout porte néanmoins à croire dès maintenant, en examinant simplement les faits, que le gouvernement italien a annexé purement et simplement l'Etat Pontifical sans excepter un seul quartier de Rome. Cette interprétation s'appuie sur la seule procédure d'annexion qui comprit, outre le décret d'annexion, un plébiscite, le 27 octobre 1870, et une notification aux puissances. Le décret d'annexion spécifiait notamment : « Le Souverain Pontife conserve la dignité, l'inviolabilité et toutes les prérogatives personnelles et souveraines ». (13). Il ajoutait : par une loi spéciale seront déterminées les conditions aptes à garantir,

(13) Disc. de MUSSOLINI, *la cit.* col. 1546.

même au moyen de « franchises territoriales l'indépendance du Souverain Pontife et le libre exercice de l'autorité spirituelle du Saint-Siège ». Le décret royal présenté au Parlement donna lieu à une grande discussion. (14). En réalité, 50 ans devaient s'écouler avant que ces franchises territoriales fussent reconnues au Saint-Siège.

Ainsi en 1870, Rome est annexée intégralement et l'Italie, réalisant son vœu le plus cher, achève son unité; le 18 octobre, elle portait solennellement à la connaissance des puissances la suppression du pouvoir temporel, sans excepter la cité léonine.

Pourtant, au lendemain du 20 septembre, l'Italie se montrait encore hésitante. « On doutait de la revendication qu'on avait affirmée jusque là, dit M. MUSSOLINI; on craignait d'aller à Rome » (15). Du Vatican, en effet, partaient de nombreuses protestations et VISCONTI VENOSTA, le ministre des Affaires Etrangères, dut envoyer une longue explication à tous les représentants de l'Italie à l'étranger pour leur faire comprendre que le Roi avait le droit d'entrer au Quirinal.

(14) Au cours de la discussion du décret royal, en date du 21 décembre, le ministre des Affaires étrangères VISCONTI VENOSTA affirma: « On pourra dire, Messieurs, que ce projet de la cité léonine où l'Europe ne fut pas appelée à prendre part, mais que nous avons au contraire proposé au Pontife, n'est pas logique au point de vue de l'abolition du pouvoir temporel; mais si grâce à lui, nous pouvions obtenir la conciliation et l'accord, je crois que le pays ne nous condamnerait pas, mais nous approuverait si, en échange de cette concession, nous nous présentions à lui avec la solution de la question romaine ».

(15) Disc. et loc., cit., col. 1547.

Les catholiques du monde entier protestèrent (16). Le livre vert mentionne longuement leur mécontentement. Les archives diplomatiques de 1874, elles aussi, contiennent un grand nombre de documents qui montrent la volonté quasi universelle des Etats d'obtenir le respect de l'indépendance du Saint-Siège. D'ailleurs, depuis que restait posé le problème du pouvoir temporel, l'Italie multipliait les promesses de garantie, car les puissances, si elles se montrèrent alors indifférentes sur la question du pouvoir temporel, se montrèrent, par contre, très exigeantes en ce qui concerne l'indépendance spirituelle du Pape.

L'Europe songea, un instant, à la réunion d'un Congrès destiné à fixer, au regard du droit international, la situation du Souverain Pontife; mais ce projet échoua devant l'opposition du Saint-Siège, celui-ci comprenant qu'il ne recevrait des Etats aucun appui en vue d'obtenir la restitution de son pouvoir temporel. L'Italie promit d'assurer d'une façon effective dans le nouvel état de choses la liberté indispensable du Pape, et c'est en prenant acte de ses promesses que l'Europe a reconnu tacitement l'annexion de Rome; l'Italie régla donc seule la question, les Etats lui ayant fait confiance.

La loi des garanties, destinée à remplacer le pouvoir temporel par un système de garanties assurant l'indépendance du Saint-Siège, fut promulguée le 13 mai 1871. Elle consacrait les prérogatives reconnues

(16) Sur ce qui concerne l'attitude des puissances, voir LEFUR. *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 166-167, et le disc. de MUSSOLINI à la Chambre, le 13 mai 1929. *Doc. cath.*, 15-22 juin 1929.

au Souverain Pontife et au Saint-Siège. Le Pape devait conserver, malgré la perte de tous ses Etats, le titre et les droits d'un souverain. Cette loi comprenait deux parties. Il suffit de rappeler les principales dispositions de la première partie, la seconde, moins importante, fixait seulement les rapports de l'Etat italien et de l'Eglise :

ART. 1. — La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable.

ART. 2. — Il lui est reconnu non seulement le droit aux honneurs souverains, mais toutes les prérogatives de la souveraineté : le Pape exerce le droit de légation actif et passif avec les immunités habituelles.

ART. 7. — Les palais habités par le Pape et leurs dépendances sont soustraits à toute intervention de la force publique italienne.

Une loi devait régler ultérieurement les conditions dans lesquelles l'Etat italien assurerait la destination et l'administration des biens. Ce régime réalisait l'exécution des engagements pris par l'Italie; il créait, a-t-on dit, une souveraineté (17), et les Etats, même ceux qui entretenaient des relations amicales avec le Saint-Siège, se sont, dans l'ensemble, montrés satisfaits de la solution apportée. La Papauté protesta. Elle

(17) « Oui, la souveraineté avec la loi des garanties, dit MUSSOLINI: le Pape n'était plus sujet, c'était un souverain. Usant d'une terminologie à la mode, importée d'Amérique, peut-on dire que cette souveraineté rapportait du cent pour cent ? Non, ce n'était pas du cent pour cent; il manquait quelque chose, il manquait le territoire ». *D. C.*, 15-22 juin 1929. Col. 1549. »

ne pouvait admettre que son sort fut réglé sans qu'elle eut voix au chapitre (18).

Ce statut qui mettait le Pape dans une position subordonnée, Pie IX le rejeta. Il ignora la loi des garanties et, entre 1870 et 1929, l'Italie seule appliqua les dispositions de cette loi. Le Pape déclara inacceptable « la concession du vainqueur; la concession par sa nature exigeant le pouvoir de celui qui concède sur celui auquel la concession est faite » (19). Il repoussa les prétendues garanties et affirma « que le principat civil a été donné au Pontife romain par un dessein très spécial de la divine Providence et qu'il est nécessaire pour que ce même Pontife puisse remplir sa

(18) « Le grief fondamental, auquel se rattachent tous les autres, est que la loi des garanties était purement et simplement une loi italienne et dictée par l'Etat italien, pouvant être modifiée ou supprimée par l'Etat italien dans l'exercice exclusif de sa souveraineté interne ». R. P. de la BRIÈRE. *L'organisation internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine*, 1930, p. 23.

Dans une lettre qu'il adressait au Cardinal RAMPOLLA, le 7 juin 1887, LÉON XIII précisait ainsi la raison de son « intransigeante protestation. » « A Rome, où le Pontife demeure habituellement, où il dirige, administre, commande, afin que tous les fidèles de l'univers puissent en toute confiance et sécurité lui prêter l'hommage, la fidélité, l'obéissance qu'ils lui doivent en conscience, ici de préférence, il est nécessaire qu'il soit placé dans une condition d'indépendance dans laquelle non seulement sa liberté ne soit en rien entravée par qui que ce soit, mais qu'il soit évident à tous qu'elle ne l'est pas. » *Acta Leonis XIII*, tome VIII, p. 142.

(19) Néanmoins, M. PERNOT estime que les auteurs de la loi des garanties ne se faisaient pas grande illusion sur l'accueil que lui réserveraient d'une part le Saint-Siège dépouillé de ses biens et de sa souveraineté temporelle par une usurpation pure et simple; de l'autre, les puissances catholiques qui voyaient le chef de l'Eglise privé non seulement de ses droits souverains, mais encore de cette indépendance parfaite nécessaire à l'exercice de sa fonction surnaturelle et dont la possession d'un territoire était depuis longtemps apparue comme la sauvegarde la plus efficace pour ne pas dire comme la seule garantie possible. (*Le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale*, Paris, 1924).

mission religieuse ». Pie IX, après une protestation faite devant le corps diplomatique, adressa aux gouvernements avec lesquels il était en relations une nouvelle protestation officielle qui confirmait la première (20). Le Souverain Pontife adopta, tant à l'égard de l'Italie qu'à l'égard des puissances étrangères, une attitude confirmant ses protestations. Tout d'abord il refusa de sortir du Vatican où il se considérait prisonnier de l'Italie. Il voulait établir entre « l'usurpateur » et lui « un cordon moral plus difficile à franchir que des murs ou des fossés » ; il interdit ensuite à son entourage toutes visites officielles aux autorités italiennes. Il exprima aux Souverains étrangers le désir de les voir suspendre leurs visites à Rome tant que se maintiendrait cet état de choses. De plus, il défendit aux catholiques italiens de participer aux élections comme candidats ou même simplement comme électeurs.

Les Papes qui succédèrent à Pie IX, Léon XIII, Pie X et Benoît XV, maintinrent dans leur ensemble les prescriptions formelles de leur prédécesseur. Pie X, montrant un esprit conciliant atténua pourtant le « *non expedit* » visant le droit de vote des catholiques italiens, tout en maintenant par ailleurs toutes les dispositions prises par Pie IX. En 1904, la visite du Président Loubet au Quirinal fut, de la part du Vatican, l'objet d'une protestation auprès du gouvernement français, protestation qui fut la cause première de la loi de séparation.

(20) *Encyclique « respicientes », 11 novembre 1871.*

SECTION II

Le problème actuel

§ 1. — LES PRÉLIMINAIRES DE L'ACCORD

En face du pouvoir installé à Rome, le Pape « prisonnier du Vatican » maintint ses protestations, l'Italie restant elle aussi sur ses positions. Cette attitude persista longtemps, marquée par des tentatives de rapprochement, qui, toutes, échouèrent, l'intransigeance des deux parties y mettant obstacle. Enfin, grâce à des conciliations réciproques et à la longue influence du temps, les difficultés s'aplanirent et les accords de 1929 scellèrent la réconciliation. Dans son discours à la Chambre des Députés, le 13 mai 1929, M. MUSSOLINI rappelle les principales tentatives essayées à partir de 1870.

Après les événements de 1870, la thèse italienne résumée par M. MUSSOLINI, se présentait ainsi : « Rome devait être la capitale de l'Italie ressuscitée parce qu'aucune autre cité ne pouvait être et ne peut être la capitale de l'Italie ». (21). Il n'y a plus de question romaine depuis le 20 septembre, tout au plus se pose le problème de l'indépendance du Pape, mais il a été résolu par la loi des garanties.

A l'encontre de cette thèse, voici, exprimée par Léon XIII, dans sa lettre du 15 juin 1887 au Cardinal RAMPOLLA, celle du Saint-Siège : « l'autorité du Souverain Pontife... ne peut, de par sa nature même et par volonté expresse de son divin fondateur,

(21) Discours du 10 mars 1929. *Doc. cath.*, 15-22 juin 1929. Col. 1511.

être soumise à aucune puissance terrestre, mais elle doit jouir de la liberté la plus entière dans l'exercice de ses hautes fonctions, et il était de la plus haute importance que son indépendance et sa liberté natives fussent assurées, garanties, défendues à travers les siècles dans la personne de celui qui en était investi avec ces moyens que la Providence aurait reconnus aptes et efficaces au but. La raison de l'indépendance et de la liberté pontificale dans l'exercice du ministère apostolique revêt une force plus grande et toute spéciale quand elle s'applique à Rome, siège naturel des Souverains Pontifes, capitale du monde catholique... Il est nécessaire qu'il (le Pape) soit placé dans une telle condition d'indépendance, que non seulement sa liberté ne soit en rien entravée par qui que ce soit, mais qu'il soit évident à tous qu'elle ne l'est pas ».

Léon XIII revendique le rétablissement du pouvoir temporel parce qu'il a été voulu par la Providence pour assurer la protection du Saint-Siège et qu'il est « l'unique expression et sauvegarde de réelle et visible souveraineté selon le droit international (22). »

(22) A première vue, dit M. MOUCHET (*le traité de Latran*, thèse, Paris, 1931, p. 28), on s'étonne que le Saint-Siège attache une telle importance à un territoire qui, dans toute hypothèse, ne peut être que minuscule; mais, à réfléchir davantage, il faut bien reconnaître que le Pape, qui aspire à être et à rester une personne du droit des gens, subit les exigences de ce droit. Or, c'est une sorte d'adage presque indiscuté que la souveraineté sur un territoire est le seul titre qui permette de faire figure dans le droit international. On ne peut concevoir l'idée d'un souverain sans territoire. Dès lors, le Vatican est amené à revendiquer un pouvoir temporel, si infime soit-il, puisque c'est la condition *sine qua non* d'après le droit des gens actuel pour être un sujet de droit international. Cette importance attachée au territoire

L'attitude irréductible des parties se prolongea longtemps. Cependant, à partir d'une certaine époque, un lent mouvement les rapprocha. Pour ramener la paix dans ses relations avec l'Italie, le Saint-Siège se décida à sacrifier ce qui n'était pas indispensable à l'exercice indépendant de ses fonctions spirituelles. Tout en restant fidèle à sa doctrine, il ne voulut maintenir que l'essentiel de ses prétentions. (23).

La question romaine fut rouverte en 1887. Léon XIII fit des propositions à l'Italie, le gouvernement italien les repoussa : « pour nous, déclara à la Chambre le Président du Conseil, M. CRISPI, nous ne demandons pas de conciliation; l'Etat n'est en guerre avec personne ».

peut surprendre à une époque où les facteurs immatériels, race, langue, religion, souvenirs communs, tendent à passer au premier plan; mais c'est un fait avec lequel doivent compter tous les groupes qui aspirent à faire figure dans le droit international. C'est là toute l'explication de la politique sioniste : la race israélite, si définie et si puissante qu'elle soit, n'a pas, jusqu'ici, réussi à avoir des délégués dans le concert des nations parce qu'elle n'est pas fixée sur un territoire déterminé. Obtenir un bout de territoire sur lequel elle ait la souveraineté, voilà donc le but de ses efforts. En soi, il apparaît comme minuscule si l'on songe à l'influence profonde qui est exercée dans le monde par Israël, mais c'est *le dignus est intrare* du droit des gens. »

(23) « La souveraineté n'est pas à rechercher dans des temps comme ceux-ci, reconnaissait Pie XI dans une lettre adressée au Comte d'Harcourt, le 20 avril 1871, je le sais mieux que personne. Tout ce que je désire, c'est un coin de terre où je serai le maître. Ce n'est pas que, si l'on m'offrait de me rendre mes Etats, je refuserais, mais tant que je n'aurai pas ce coin de terre, je ne pourrai exercer dans leur plénitude mes fonctions spirituelles ».

Pie XI allant beaucoup plus loin dit aux prédicateurs du Carême dans l'allocution qu'il prononça le 11 février 1929 : « Il nous plaît de voir le territoire matériel réduit à de si minimes proportions qu'il puisse et doive lui-même être considéré comme spiritualisé par l'immense, sublime et vraiment divine puissance spirituelle qu'il est destiné à soutenir et à servir. »

L'Italie, opposée à toute reconstitution d'un pouvoir temporel, si faible soit-il, ne l'était pas moins à une garantie internationale. (24).

Le Saint-Siège d'ailleurs, n'avait jamais été tenté par cette dernière solution; il craignait d'avoir à subir la tutelle de protecteurs plus ou moins discrets et, de plus, il restait attaché, comme le fait remarquer le P. de la BRIÈRE, « à la vieille conception du droit romain qui symbolise volontiers la réalité immatérielle du droit au moyen d'un signe sensible et corporel ». Quelques années plus tard, en 1889, Mgr. BONOMELLI, traçant l'histoire du pouvoir temporel, indiqua la solution qui devait être finalement adoptée. De la chaire de la cathédrale de Milan, devant seize évêques et des centaines de prêtres, il déclara que la paix doit se faire entre le Vatican et le Quirinal et que la prise de Rome doit être tenue comme irrévocable : « Il proposait l'Etat miniature, qu'il appelait le grain de beauté sur la face divine de la

(24) Deux idées animaient les projets: ou bien internationaliser la loi des garanties, le Pape renonçant alors définitivement au rétablissement de sa souveraineté territoriale et certaines puissances devant veiller, au besoin par les armes, au maintien des dispositions de la loi; ou bien alors, restaurer le pouvoir temporel avec garanties internationales pour prévenir le retour d'une violation semblable à celle de 1870; ou sans garantie.

Sur le détail de ces projets, V.-M. AUSSET, *op. cit.*, M. DILHAC. — *Les accords de Latran*, thèse, Rennes, 1932, 104 à 150.

Le projet resté le plus célèbre est celui qu'élabora MATHIAS ERZBERGER. Il porte le titre de « Traité au sujet des sanctions internationales devant garantir la puissance temporelle du Pape ». Le texte en a été reproduit par M. RUFFINI, dans son livre *Imperi centrali e Vaticano durante la guerra*. Le projet a été traduit en français (LE MARROIS et COSSATO). C'est le plus complet. Les négociateurs du traité du Latran s'en sont inspirés. (Voir le texte de ce plan à la fin de l'ouvrage, annexe II).

nation italienne; cet Etat devait être un peu plus petit que la Cité léonine avec les rives du Tibre » (25).

Mgr BONOMELLI ajoutait surtout que « tout cela devait être fait par l'Italie sans l'intervention de puissances étrangères. » A ce moment, la discorde régnait entre l'Italie et le Saint-Siège et l'idée proposée ne put aboutir; le Pontificat de Léon XIII s'acheva sans que fut tentée la réconciliation. Le nouveau Pape Pie X atténua la revendication du pouvoir temporel si formellement exprimée par ses prédécesseurs; il voulait ménager la susceptibilité italienne qu'il savait très vive sur ce point. La guerre de 1914 devait se charger de mettre en évidence la situation du Saint-Siège, situation diminuée qui entraîna de nombreuses difficultés dans les relations diplomatiques (26). L'Italie s'efforçait cependant de faciliter au Pape l'exercice de ses prérogatives et de sa mission, mais le Vatican ne jouissait en fait que d'une indépendance et d'une liberté amoindries.

En 1915, les Empires centraux annoncèrent leur intention de profiter de la victoire pour libérer le

(25) Disc. de MUSSOLINI. D. C. 15-22 juin 1929. Col. 1552.

(26) « Les ambassadeurs des Empires centraux, rel. M. BRAZZOLA: (*La Cité du Vatican est-elle un Etat*. Thèse, Fribourg, 1932, p. 8), durent transporter leurs légations de Rome à Lugano, sous le prétexte que le secret de leur correspondance diplomatique n'était pas respecté. »

« Nécessité de demander au gouvernement italien, cas par cas, exemptions et dispenses pour les fonctionnaires de nationalité italienne jugés indispensables au Saint-Siège.

Nécessité de laisser régler les conditions de publication de l'*Osservatore Romano*, organe du Saint-Siège, par la censure italienne.

Nécessité de faire passer toutes les communications, même radiotélégraphiques, par le canal italien. » (*La Croix* du 28 janvier 1929).

Saint-Siège. BENOIT XV, pour enrayer ces interventions qu'il jugeait tout à fait inopportunes, chargea le Cardinal GASPARRI de porter à la connaissance des puissances « que le Saint-Siège attendait la régularisation de sa situation en Italie, non des armes étrangères, mais du sens de la justice du peuple Italien, s'inspirant de son véritable intérêt. » Ce refus de toute intervention étrangère devait faciliter beaucoup la solution de la question romaine. L'amour propre italien était ainsi très habilement ménagé par BENOIT XV qui, à fin de guerre, leva encore l'interdiction concernant les visites officielles des chefs d'Etats et la défense aux catholiques de prendre part aux élections.

La guerre apporta à l'Italie la réalisation à peu près complète de ses revendications nationales, et c'est ce qui la décida à rouvrir la question romaine; son prestige en serait relevé aux yeux de l'étranger. Elle fut décidée tout à fait en 1921 après la reprise des relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège (27). La presse italienne fut unanime à affirmer qu'il fallait absolument, fut-ce au prix d'une concession territoriale, que l'Italie soit représentée, elle aussi auprès du Saint-Siège. Ainsi, de même qu'en 1870, le rappel des troupes françaises de Rome avait marqué l'ouverture du conflit, un nouvel acte du gouverne-

(27) M. MILLERAND, dans son rapport adressé au gouvernement français, s'exprime ainsi: « Le gouvernement français doit être présent là où se débattent des questions qui intéressent la France. Celle-ci ne peut rester plus longtemps éloignée du gouvernement spirituel près duquel la plus grande partie des Etats ont tenu à se faire représenter. »

ment français marquait en 1921 les préliminaires de la réconciliation. En 1921, au mois de juin, M. MUSSOLINI abordait nettement le règlement de la situation à l'occasion d'un discours prononcé à la Chambre. En 1922, le cardinal RATTI, archevêque de Milan, était élu Pape sous le nom de Pie XI (28). Tout en maintenant les revendications de ses prédécesseurs, il faisait un pressant appel à l'esprit de conciliation, souhaitant entre le Saint-Siège et l'Italie « une paix véritable et pour cette raison, ne s'écartant en rien de la justice, de telle sorte qu'on puisse dire que la justice et la paix se sont embrassées ». (29). L'Italie de 1929, comme celle de 1870, rejetait toute idée d'internationalisation ou de garantie conférée par les Etats étrangers à l'accord intervenu entre elle et le Saint-Siège. Celui-ci ne désirait pas plus qu'autrefois ce mode de solution, à raison de l'hostilité montrée par le gouvernement italien et peut-être aussi par crainte que les garants ne devinssent dans l'avenir d'indiscrètes protecteurs. Restait donc seulement la reconstitution d'un pouvoir temporel par l'Italie et cette solution, sans garantie internationale (30), fut facilitée par l'extrême modération de Pie XI (31).

(28) « Quand pour la première fois, depuis 1870, le Pape apparut à la loggia extérieure du Saint-Siège et bénit la foule immense, les Italiens eurent l'impression qu'avec ce Pape quelque chose serait conclu. *Doc. Cath.*, 15-22 juin 1929. Col. 1556.

(29) Lettre *Urbi arcano Dei*, du 22 décembre 1922.

(30) « Il n'était ni du goût des Etats de la donner, ni du goût de l'Italie de la subir ». M. DUPEYROUX, *op. cit.*, p. 207.

(31) « En résumé, dit M. AUSSET, le Pape, actuellement, se montre beaucoup moins exigeant qu'au lendemain de 1870 », et il rappelle les paroles prononcées à ce sujet par M. CARRÈRE (*Le Pape*, 1924) : « Somme toute, aujourd'hui, que réclame l'Eglise ? Ses anciens Etats ? Non. — Rome ? Non. Un quartier de Rome ? Pas même.

Il ne désirait que le minimum de territoire permettant l'affirmation indiscutable de sa pleine et entière souveraineté (32); aussi est-ce en ce sens que se déci-

Elle ne demande aucune parcelle de l'Italie déjà habitée, aucune domination sur une population quelconque, aucune principauté fastueuse; elle veut un morceau de territoire désormais inaliénable, constituant pour elle une souveraineté pleine et entière, sans aucune ingérence et sans aucune protection d'un autre Etat quelconque. Bref, il faut que le Pape soit absolument maître chez lui, à la condition expresse, toutefois, que dans ce territoire, soit enclavé le tombeau du prince des Apôtres, pierre immuable sur laquelle l'Eglise s'est élevée. « Il est certain, ajoute M. AUSSET, qui a présenté, bien avant les accords et comme seule acceptable, la solution qui devait être adoptée en définitive, que la Papauté doit désirer en rester là. *« Tu es Petrus et super hanc petram edificabo ecclesiam meam »*. Mais ce souci spirituel, si élevé et si juste soit-il, n'est pas le seul qui hante le Vatican. Il sait aussi qu'actuellement la puissance qui n'a pas de territoire ne peut s'imposer comme personne du droit international; elle dépend de l'agrément des Etats. Il n'y a encore qu'une seule forme du *Dignus est intrare*, c'est la possession d'un territoire. Ainsi le Saint-Siège pourrait-il rentrer dans le droit ». « On peut s'étonner, conclut M. AUSSET, qu'à une époque où les impondérables et les facteurs spirituels ou psychologiques ont tant d'importance, le droit international accorde une si grande place au territoire, mais la Papauté est obligée de compter avec les faits et les contingents ». (*La question romaine*, thèse, Paris, 1928, p. 144).

(32) Le jour de la signature du traité, dans un discours adressé aux curés et aux prédicateurs du Carême de Rome, le 11 février 1929, le Pape insistait sur cet aspect de la question: « Aujourd'hui, précisément, bien plus, à cette heure même et peut-être juste en cet instant, là-bas, dans notre palais de Latran, sont signés un traité et un concordat... un traité dont le but est de reconnaître, et, pour autant que *hominibus licet*, d'assurer au Saint-Siège une véritable, propre et réelle souveraineté territoriale; attendu qu'on ne connaît pas, au moins jusqu'à ce jour, d'autre forme de souveraineté véritable et propre, sinon précisément la souveraineté territoriale. D'aucuns trouveront peut-être trop petit le territoire temporel. Nous pouvons répondre, sans entrer dans des détails et des précisions intempestives, que c'est vraiment peu, très peu; le moins possible que nous avons demandé, en cette matière.

Avant tout, nous avons voulu montrer que nous étions toujours le Père qui traite avec ses enfants; c'est dire notre intention de ne pas rendre les choses plus compliquées, plus difficiles, mais plus faciles. En outre, nous voulions calmer et faire disparaître toutes les alarmes; nous voulions rendre tout à fait injustes, absolument injustifiées toutes les récriminations élevées ou à élever au nom d'une... nous allions dire superstition d'intégrité

dèrent les négociateurs du traité du Latran. Dès lors les événements se précipitèrent. En 1925, le gouvernement fasciste voulut entreprendre la réforme de la législation ecclésiastique. Le Pape, dès qu'il l'apprit, s'y opposa, bien qu'elle fut favorable à l'Eglise : « aucune collaboration, disait-il ne pourra avoir lieu aussi longtemps que dure l'inique condition faite au Saint-Siège et au Pontife romain ».

L'impossibilité reconnue par le gouvernement italien de réaliser la réforme ecclésiastique par voie unilatérale devait aboutir au traité de Latran après deux ans et demi de négociations, tant officieuses qu'officielles (33) (ces négociations durèrent du 6 août 1926 au 7 avril 1929).

territoriale du pays. Il nous a semblé ainsi suivre une idée salubre et bienfaisante pour tous, dans le présent et pour l'avenir, en créant une plus grande tranquillité des choses, première et indispensable condition pour une paix stable et pour toute prospérité. En troisième lieu, nous avons voulu démontrer d'une façon péremptoire qu'aucune cupidité terrestre ne pousse le vicaire de Jésus-Christ, mais seulement la conscience de ce qu'il n'est pas possible de ne pas demander; car une certaine souveraineté territoriale est la condition reconnue universellement indispensable à toute vraie souveraineté. Donc, un minimum de territoire qui suffise comme support de cette souveraineté: ce qu'il faut de territoire sans lequel elle ne pourrait subsister, parce qu'elle ne saurait sur quoi s'appuyer. »

(33) Les tentatives de conciliation et les projets de solution de la question romaine, remarque M. MUSSOLINI, « firent couler des flots d'encre et imprimer des montagnes de papier. On constate, dit-il, qu'il n'y a pas moins de mille projets lancés à des époques différentes dans l'opinion publique pour résoudre la question romaine: projets sérieux, projets extravagants, suivant les tempéraments et les climats. On avait fini par conclure que la question romaine était un de ces problèmes chroniques dont on ne voit pas plus la solution que celle de la quadrature du cercle ». Disc. à la Chambre des Députés, 13 mai 1929. *Dic. cath.*, 15-22 juin 1929.

§ 2. — LE TRAITÉ DU LATRAN

Les accords furent signés le 11 février 1929 entre le Saint-Siège et l'Italie (34); ils furent approuvés le 25 mai par le Sénat et ratifiés le 7 juin par M. MUSSOLINI et le Cardinal GASPARRI. Ils entrèrent immédiatement en application au milieu de l'enthousiasme général et « tandis que les gardes suisses se portaient sur les nouvelles limites de l'Etat Pontifical, la porte de bronze, dont un seul battant restait ouvert depuis 1870, était ouverte à deux battants ».

Les accords comprennent un traité politique auquel est adjoint un concordat et une convention financière. PIE XI a beaucoup tenu à rétablir entre l'Italie et le Saint-Siège non seulement la paix politique, mais aussi la paix religieuse ce qui explique la dualité des deux actes.

A la solution politique correspond le traité qui établit en 27 articles et 4 annexes, la situation actuelle du Saint-Siège à l'égard des Etats et à l'égard de l'Italie.

A la solution religieuse qui règle la situation de l'Eglise dans l'Etat italien, correspond le concordat (35).

(34) Plus de vingt textes furent élaborés avant la rédaction finale: « Nous pouvons dire qu'il n'y a pas une ligne, pas une expression des accords en question qui n'ait été au moins pendant une trentaine de mois l'objet personnel de nos études, de nos méditations, et plus encore de nos prières. » *Discours du Pape aux curés et aux prédicateurs du Carême de Rome*, 11 février 1929. Le Pape reçut M. PACELLI 119 fois. Les audiences duraient 3 et même 4 heures... de 21 heures à 1 heure du matin. M. MUSSOLINI (le jour de la signature des accords) discuta de nouveau tout le traité et tout le concordat. (Précisions fournies par le professeur PACELLI à un rédacteur du *Popolo d'Italia*.)

(35) La simple lecture des actes révèle l'interprétation vou-

Le Concordat règle les rapports externes du Saint-Siège et de l'Italie. Il en est de même de la convention financière qui a pour objet la liquidation des créances du Saint-Siège à l'égard de l'Italie. Les rapports entre l'Eglise et l'Etat et la question romaine sont deux choses différentes; il ne faut pas confondre les deux questions, selon l'expression très juste du juriste COVIELLO. L'étude faite ici se bornera donc à l'analyse des seuls textes concernant la situation juridique du Saint-Siège en droit international.

Le traité, placé sous l'invocation de la très « Sainte Trinité », formule traditionnelle expliquée par le caractère catholique de l'Etat italien, est précédé d'un préambule dans lequel les H.P.C. reconnaissent la nécessité d'assurer l'indépendance complète du Saint-Siège, en droit, comme en fait; indépendance destinée à faciliter l'accomplissement de sa haute mission dans le monde. « Or, pour assurer au Saint-Siège l'indépendance absolue et visible, pour lui garantir une souveraineté indiscutable, même dans le domaine international, est apparue la nécessité de constituer la cité du Vatican en reconnaissant au

lue des dispositions et le lien voulu entre elles par leurs auteurs. « L'Italie, selon l'article premier du traité, reconnaît et confirme le principe consacré dans l'article premier de la constitution du royaume du 4 mars 1848, par lequel la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion d'Etat. » Si les deux actes, traité et concordat, n'étaient pas liés, cette formule aurait été plus à sa place dans le concordat. D'autre part, l'article premier, deuxième alinéa du concordat, déclare: « En considération du caractère sacré de la Ville Eternelle, Siège Episcopal du Souverain Pontife et but de pèlerinage, le gouvernement italien aura soin d'empêcher à Rome tout ce qui pourrait être en opposition avec ledit caractère. » Ces dernières dispositions sont plutôt de nature à figurer dans le traité.

Saint-Siège, sur ce territoire, pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu, juridiction souveraine. (36).

Les articles fondamentaux du traité sont les art. 2 et 3; ils commandent les autres dispositions. Selon l'article 2 « l'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans l'ordre international comme attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde ». C'est l'affirmation par l'Italie de l'indépendance nécessaire au Saint-Siège. L'article 3 se référant à l'article 2 du préambule cité plus haut (« la nécessité, pour assurer au Saint-Siège l'absolue et visible indépendance, de lui garantir une souveraineté qui ne puisse lui être contestée même dans l'ordre international »), organise cette souveraineté: l'Italie la reconnaît au Saint-Siège en constituant la cité du Vatican. La loi des garanties est complètement abrogée sur ces points. L'article 3 stipule en effet que l'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif et la juridiction souveraine sur le Vatican. C'est la grande innovation apportée par le traité de Latran. Mathias ERZBERGER, dans son projet resté célèbre, en avait montré l'indispensable nécessité. L'Italie affirme aussi l'obligation d'assurer l'indépendance internationale du Saint-Siège, attribut inhérent à sa nature de pouvoir religieux; elle reconnaît que sa souveraineté exige une certaine puissance territoriale. Pour toutes ces raisons, « l'Italie crée la Cité du Vatican

(36) Il est nécessaire de souligner l'importance de la formule employée, étant donné les nombreuses discussions juridiques relevées à son sujet.

pour les fins spéciales et avec les modalités que contient le présent traité ». D'autre part, le gouvernement italien cède au Saint-Siège certains immeubles jouissant d'immunités diplomatiques dans Rome même. Cette reconnaissance faite par l'Italie suppose essentiellement à sa base la mission religieuse du Souverain Pontife dans le monde.

Les autres articles développent les idées précédentes et confirment en certains points les dispositions de la loi des garanties (37); ils organisent d'une façon

(37) La loi des garanties reconnaissait déjà au Saint-Siège un certain nombre de libertés que le traité du Latran a simplement confirmées. Ces libertés, l'Italie avait jugé indispensable de les concéder au Souverain Pontife en 1870, afin de garantir la pleine liberté de son ministère spirituel. Parmi ces droits qui figurent déjà dans la loi de 1870, il y a lieu de relever :

1° Le droit de protection contre les attentats et les injures commis contre la personne du Souverain Pontife. L'article 8 du traité du Latran reprend simplement l'article premier de la loi des garanties lorsqu'il déclare sacrée et inviolable la personne du Pape. Il ajoute quelques modifications en ce qui concerne la répression du délit ;

2° Le traité du Latran, art. 12, § 19, reconnaît à nouveau et précise le droit de légation actif et passif reconnu au Souverain Pontife par l'art. 2 de la loi des garanties. Il n'innove presque pas, les dispositions qu'il contient existant déjà dans la loi des garanties. La loi des garanties assimilait les envoyés Pontificaux aux agents diplomatiques. Elle leur assurait toutes les prérogatives habituelles selon le droit international. Le traité assimile toujours les envoyés du Souverain Pontife à de véritables agents diplomatiques. Il rappelle notamment dans l'alinéa 4 de l'art. 12, que le règlement de Vienne, de 1815, est toujours en vigueur : le Nonce Pontifical sera le doyen du corps diplomatique ;

3° La protection des services centraux de l'Eglise catholique, la liberté des conclaves et conciles oécuméniques, la protection des ecclésiastiques attachés au Saint-Siège ; toutes ces dispositions prévues par les art. 8, 6, 10 de la loi des garanties sont reproduites par les art. 11, 21, 10 du traité qui les précise simplement en les complétant ;

4° L'art. 12 de la loi des garanties qui concernait le libre droit de correspondance du Saint-Siège avec l'Episcopat et le monde entier est également devenu l'art. 12, alinéa 3 du traité ;

5° Enfin, l'art. 15, alinéa 2 est un rappel très net des dispositions contenues dans l'art. 7 de la loi des garanties concernant « les lieux servant de séjour temporaire au Souverain Pontife. »

effective la cité du Vatican dont ils fixent les principaux traits.

« Le détail de ces mesures, intéressant indirectement le droit international, fera dans quelques temps les délices des commentateurs », a dit M. MUSSOLINI, et en cela il ne s'est guère trompé !

Pour ne pas procéder à une énumération qui serait fastidieuse et inutile dans cette étude, on peut ramener à deux catégories les dispositions essentielles du traité : 1° Celles qui se rattachent à l'organisation interne de la cité; 2° Les autres, qui concernent plutôt les manifestations d'activité du Saint-Siège et sa situation internationale.

1° Organisation interne de la cité.

L'article 4, qui fait immédiatement suite aux articles fondamentaux, affirme l'indépendance totale du Saint-Siège. Sa souveraineté implique « qu'aucune ingérence de la part du gouvernement italien ne pourra se manifester dans la cité et qu'il n'y aura pas là d'autre autorité que celle du Saint-Siège ».

Les services publics. — L'article 6 prévoit l'aménagement de la cité, l'organisation de ses services publics (voie ferrée, service des eaux, services postaux, télégraphiques, téléphoniques, etc...). Il stipule que l'aménagement des services publics sera assuré d'une façon permanente par les soins de l'Italie. Les articles 5 et 7 ajoutent quelques précisions aux principes posés. Les articles 13 à 17 organisent le régime des

immeubles du Vatican situés en territoire italien afin d'en assurer la complète indépendance. Dans ce but, l'article 17 excepte d'impôt italien les rétributions dues par le Saint-Siège ou autres services dépendant de lui, aux dignitaires, employés et salariés ».

L'article 18 spécifie que « les trésors d'art et de science existant dans la cité resteront visibles aux savants et aux visiteurs ».

Le commerce. — Les articles 19 à 21 prévoient l'organisation des relations et communications de l'Etat du Vatican ainsi que les transports sur le territoire italien.

Etat des personnes. — Les articles 8, 9 et 10 concernent la situation des personnes habitant la cité. L'article 8 « considérant comme sacrée et inviolable la personne du Souverain Pontife » applique aux attentats et provocations d'attentats dirigées contre lui les peines appliquées au cas où ces mêmes délits viseraient le Roi. L'article 9 détermine la compétence des deux Etats sur leurs ressortissants et indique les caractères de la nationalité vaticane, à laquelle « sont assujetties les personnes ayant une résidence stable dans la cité ». Des franchises sont prévues par l'article 10 pour les fonctionnaires pontificaux de nationalité italienne qui n'acquièrent pas « la citoyenneté vaticane » dans les conditions posées par l'article 9.

La justice. — L'article 22 organise la répression dans la cité. « A la demande du Saint-Siège, et par une

délégation qu'il pourra donner, soit dans chaque cas, soit d'une façon permanente, l'Italie veillera sur son territoire à la punition des délits qui seront commis dans la cité ». Cette disposition a été vivement critiquée (elle n'est pas la seule d'ailleurs). On y a vu une atténuation au principe de la souveraineté posé par les deux premiers articles. L'article 29, complétant l'article 22, reconnaît force exécutoire dans le royaume aux sentences émanant des tribunaux de la cité du Vatican par application des règles du droit international.

2° *Dispositions relatives aux manifestations d'activité du Saint-Siège et sa situation internationale.*

Droit de légation. — L'article 12 complète la loi des garanties et consacre à son tour la situation internationale du Saint-Siège en lui reconnaissant le droit de légation actif et passif qui, désormais, s'exerce aussi dans ses rapports avec l'Italie. Il rappelle les immunités habituelles dont continueront à jouir les agents diplomatiques, et règle pour le cas de guerre les relations des États, y compris les belligérants, avec le Saint-Siège; l'Italie s'engage à laisser s'échanger librement la correspondance pendant les hostilités. L'article 24 fait l'objet d'une importante déclaration concernant l'activité mondiale du Saint-Siège.

Neutralité. — Rôle dans les conflits. — « Le Saint-Siège, en ce qui concerne la souveraineté qui lui appartient, même dans le domaine international, dé-

clare qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats et aux réunions internationales convoquées pour cet objet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle ». Pour faire suite à cette déclaration de principe, le paragraphe 2 stipule que la « cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme un territoire neutre et inviolable ».

L'avant-dernier article, en conclusion, fixe l'attitude respective de l'Italie et du Saint-Siège dans les rapports qui seront désormais les leurs, et rappelle l'approbation donnée par les deux parties aux dispositions du traité. « Le Saint-Siège affirme que, par les accords qui sont signés aujourd'hui, il est en possession, d'une manière adéquate, de tout ce qu'il lui faut pour veiller à la liberté et à l'indépendance nécessaires au gouvernement pastoral du diocèse de Rome et de l'Eglise catholique en Italie et dans le monde; il déclare définitivement et irrévocablement résolue et par suite éliminée la question romaine et reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie avec Rome comme capitale de l'Etat italien. A son tour, l'Italie reconnaît l'Etat de la cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain-Pontife ».

Conclusion. — Les accords de Latran ont été pour les uns une victoire du Saint-Siège; pour les autres, au contraire, une renonciation à toutes ses prétentions. Le temps consacrera la valeur de ces appréciations; il ne convient pas de le faire ici.

Cette brève analyse du traité achève de donner une vue d'ensemble de la question romaine, telle qu'elle se présente aujourd'hui à l'observation des juristes. Le rappel, à la fois théorique et historique, des données du problème, facilitera l'exposé des explications données sur la situation juridique du Saint-Siège.

Un grand nombre de publicistes et de juriconsultes, en France et à l'étranger, ont étudié, depuis la chute du pouvoir temporel, la question de savoir si le Pape était toujours un sujet du droit international. Les uns l'ont résolue dans le sens affirmatif, les autres dans le sens négatif. L'examen objectif des diverses opinions émises sur ce sujet sera le but de cette étude; étude d'observation qui, pour reprendre l'expression connue de l'économiste DUNOYER, n'imposera rien, ne proposera même rien : exposera.

La matière se prête à maintes observations qui n'ont pas échappé aux juristes des camps adverses. Les accords de Latran, en rétablissant l'entente entre l'Italie et le Saint-Siège, ont rendu à la question toute son actualité et précisé l'attitude prise par certains auteurs.

Pour les uns, le traité de 1929 a marqué la victoire de la Papauté recouvrant, avec son pouvoir temporel, le fondement juridique de ses prérogatives; elle a ainsi repris dans le milieu international la place qu'elle occupait avant 1870 « comme le disait M. MUSOLINI, le Saint-Siège a désormais la propriété et la souveraineté de ce dont jusque-là il n'avait que la jouissance ». Matériellement, les changements sont faibles et il faut le constater tout de suite peu

nombreux sont les auteurs qui soutiennent à fond cette théorie. Le Saint-Siège a maintenant une assiette territoriale; mais sa souveraineté, uniquement temporelle, n'est guère plus admise aujourd'hui qu'elle ne l'a été après les événements de 1870. Les juristes qui la lui refusaient alors la lui refusent pour la plupart actuellement encore, étant donné l'exiguité du territoire recouvré et son caractère *sui generis*.

Pour d'autres auteurs, l'année 1929 n'a apporté aucun changement à la situation internationale de la Papauté; celle-ci a recouvré un petit domaine en toute propriété, mais les accords de Latran ne lui ont nullement rendu une place qu'en droit international elle n'avait jamais perdue; la souveraineté spirituelle étant, à elle seule, un titre qui permettait au Pape, même privé de son territoire, de figurer dans le monde à l'égal des autres souverains. La nouvelle cité du Vatican n'est, pour ces auteurs, que le support matériel destiné à soutenir une souveraineté d'une autre essence que la souveraineté temporelle.

Les théories présentées en vue d'expliquer la situation internationale du Saint-Siège peuvent être, dès lors, ramenées à deux formules; leur exposé sera l'objet des développements qui vont suivre; on distinguera, en deux parties :

1° Les théories appliquant au Saint-Siège les principes traditionnels du droit public;

2° Les théories adaptées à la situation particulière du Saint-Siège et basées sur la souveraineté spirituelle.

PREMIÈRE PARTIE

**Théories appliquant au Saint-Siège
les principes traditionnels du Droit public**

CHAPITRE PREMIER

LA SOUVERAINETE DU SAINT-SIEGE LIEE A LA NOTION D'ETAT

SECTION I

Théorie de la survivance de l'Etat Pontifical

§ 1. — SES ORIGINES

L'occupation de Rome marquant, au point de vue juridique, l'extinction de l'Etat pontifical et son incorporation au royaume d'Italie, un groupe de juristes (1), après 1870, a soutenu que l'Etat pontifical avait continué à exister même après l'occupation de Rome, limité à la portion de la Ville qui n'avait pas été envahie par les troupes italiennes. Le territoire est indispensable à la formation d'un Etat, disait-on, mais son étendue n'en est pas limitativement fixée, et là où l'autorité italienne n'a pas matériellement remplacé

(1) IMBART LATOUR. — *La Papauté en droit international*, Paris, 1893. — M^e HEMAR, plaidoirie devant le tribunal de Montdidier (affaire du Plessis-Bellière), *Gazette des Trib.*, 30 déc. 1891, et conclusions de M^e SABATIER, devant la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation. — FLAISCHEN, R. D. I. et législation comparée, 1904, T. VI. — DE OLIVART, *Le Pape, les Etats de l'Eglise et l'Italie*, 1897.

l'autorité ponticale, celle-ci a persisté avec les caractères qu'elle avait antérieurement.

La conséquence de cette théorie était que les événements de 1870 n'avaient pas changé formellement la condition antérieure des choses; le Pape était resté le Chef d'un Etat reconnu comme sujet du droit international et ses relations avec les Etats étrangers s'expliquaient par le moyen de cette qualité. Les arguments, sur lesquels se fondent cette théorie, sont au nombre de deux : L'absence d'occupation définitive d'une partie du territoire pontifical (l'autorité du Pape y serait demeurée intacte), et, d'autre part, les termes de la capitulation conclue entre les commandants des troupes italiennes et pontificales qui excluait expressément l'occupation d'une partie de la ville.

Cette théorie, qui a eu de nombreux partisans, mais aussi de très nombreux contradicteurs (2), répondait à la difficulté éprouvée à construire une souveraineté du droit des gens sans support territorial; c'est pourquoi il est utile d'en rappeler ici les principes essentiels.

Elle a pris son origine dans la protestation du Cardinal ANTONELLI publiée immédiatement après la prise de Rome. « L'occupation italienne est nulle et de nul effet. Elle ne peut porter aucun préjudice aux droits incontestables de domaine et de possession soit du Saint-Père, soit de ses successeurs à perpétuité et,

(2) « Cette idée, dit M. JARRIGE (*op. cit.*, p. 245), était séduisante, car elle permettait d'ajourner encore la solution du problème de fond de la position du Saint-Siège au regard des Etats. en continuant à vivre sur le facile recours au pouvoir temporel. »

si la force contrarie l'exercice de ces droits, Sa Sainteté entend les conserver intacts pour en reprendre avec le temps la possession réelle » (3).

Le 11 septembre 1882, le Cardinal JACOBINI déclarait aussi : « Depuis 1870, le domaine pontifical a été respecté par les conquérants et le Pape a continué à y exercer tous les droits qu'il avait le 20 septembre; il est resté de droit le Souverain de Rome et de tous les Etats pontificaux et de droit comme *de facto* souverain sur le territoire du Vatican qui, pendant ces douze ans, n'a jamais été atteint, non par le fait du gouvernement, mais à cause du veto de toute l'Europe et notamment à cause de la menace redoutée de disparition du Pape, menace qui, si elle était exécutée, compromettrait l'existence du jeune Etat italien » (4).

§ 2. — SES PARTISANS.

Plusieurs auteurs ont reproduit cette théorie; elle a trouvé un écho devant les tribunaux français. Le Pape, malgré l'occupation de Rome par les troupes italiennes, serait resté non seulement en droit, mais en fait, un Souverain temporel, car les domaines où il exerçait jusqu'alors les attributs de la souveraineté ne lui furent pas enlevés totalement.

Les partisans de ce système, d'accord sur la solution proposée, justifiaient de façons différentes leurs opinions. Les uns : FLAISCHEN, IMBART-LATOUR consi-

(3) GUSTINE. — *La loi des garanties et la situation internationale de la Papauté*, Thèse, Paris, 1801, p. 58.

(4) Cardinal JACOBINI. — *Circ. du 11 septembre 1882*. Arch. diplom. 1880-1883. Tome V, p. 5, p. 323.

déraient le Souverain-Pontife comme un souverain, parce qu'il n'avait pas perdu la totalité du territoire qu'il possédait avant 1870, ayant conservé la souveraineté de fait des palais pontificaux du Vatican et du Latran. FLAISCHEN s'exprime ainsi : « Lorsque les troupes italiennes envahirent les Etats du Pape et entrèrent à Rome, leur élan victorieux s'arrêta au seuil du Vatican et du Latran. Tout le territoire fut donc occupé, sauf ces enclaves, et bien que le royaume se fut incorporé toute l'étendue des Etats de l'Eglise et de la Ville Eternelle, ces deux palais et leurs annexes ne furent jamais en sa possession. C'est pourquoi le Parlement italien ne pouvait pas porter atteinte à ce morceau de territoire demeuré sauf, car, pour le modifier et imposer quelque convention impérative à sa restriction, il eut fallu préalablement en déposséder le Saint-Siège. En fait, il n'y eut pas restriction, mais seulement diminution du territoire dont la partie restante a conservé entier le caractère juridique attaché à sa situation antérieure. Si la souveraineté papale a été restreinte à ces petites entraves, elle n'en continue pas moins à subsister avec la même consistance, car la qualité de territoire ne se perd ni ne s'altère par le rétrécissement du territoire, mais seulement par la prise totale, sauf le cas de renonciation par entente amiable des deux parties qui ne s'est pas présentée dans l'espèce » (5).

Ainsi le territoire du Vatican constituait un Etat indépendant enclavé dans le royaume d'Italie. D'ail-

(5) FLAISCHEN, *op cit.*, p. 85.

leurs l'existence de la souveraineté territoriale du Souverain Pontife résulte également, pour cet auteur, des actes que le Pape a exercés depuis 1870 comme Souverain temporel.

« La souveraineté, dit encore FLAISCHEN, n'implique pas nécessairement l'exercice de toutes les prérogatives qu'elle peut comporter; il n'y a en telle matière ni prescription ni extinction par non-usage. Les Etats usent de telles attributions qu'ils jugent propres à leur situation et à leurs intérêts... Or si, étant donné l'exiguité de son territoire, le Pape n'exerce pas toutes les prérogatives de la souveraineté, il en exerce encore de nombreuses et de caractéristiques. »

Le Procureur général BAUDOUIN a rappelé toutes les manifestations d'activité du Pape après 1870 en résumant la pensée des auteurs qui admettent la survivance du pouvoir temporel. « Il a ses sujets, les habitants des palais apostoliques, sa cour dont le personnel est considérable, une armée, un drapeau; il bat monnaie, il a un budget : droit de juridiction; mieux encore, il a le droit de légation actif et passif et il passe des traités et des concordats. En somme, il exerce tous les attributs de la souveraineté dont la nature des choses lui indique l'opportunité. »

Pour d'autres auteurs, le Pape a conservé sa souveraineté parce qu'il est resté de droit le Souverain de Rome et des Etats pontificaux, la conquête étant une simple usurpation de fait qui ne peut prévaloir contre le droit.

Cette thèse, qui reproduit celle du Cardinal JACO-

BINI (6) et celle du Cardinal ANTONELLI (7), a été soutenue d'un point de vue plus juridique par le Marquis d'OLIVART (8), ancien professeur à l'Université de Madrid.

Elle a été soutenue également par M^e HÉMAR dans sa plaidoirie devant le tribunal de Montdidier.

Le Marquis d'OLIVART invoque l'absence de tout traité de paix entre les parties; il n'y a pas eu de conquête, puisqu'il n'y a pas eu de soumission, la reprise des hostilités est toujours possible; « il ne faut donc voir, ajoute-t-il, dans la domination italienne sur les Etats Pontificaux qu'un fait d'occupation militaire qui s'exerce en dehors de la petite parcelle vaticane ».

Ainsi le Pape posséderait : tout d'abord, la souveraineté de droit sur les territoires occupés déjà par le royaume de Sardaigne, puis par l'Italie de 1855 à 1870, et d'autre part la souveraineté de fait et de droit sur tout ce qui n'est pas occupé hostilement par l'Italie (Vatican et cité léonine).

« Le droit, disait aussi M^e HEMAR, c'est que l'Italie n'a jamais occupé militairement les espaces conser-

(6) Le 11 septembre 1882, le Cardinal JACOBINI déclarait que le Pape « était resté de droit le Souverain de Rome et de tous les Etats Pontificaux. »

(7) Le Cardinal ANTONELLI disait, en effet: « L'occupation italienne ne peut porter aucun préjudice aux droits incontestables et légitimes de domaine et de possession, soit du Saint-Père, soit de ses successeurs à perpétuité, et, si la force contrarie l'exercice de ces droits, sa Sainteté entend les conserver intacts pour en reprendre avec le temps la possession réelle. »

(8) De OLIVART. — *Le Pape, les Etats et l'Eglise en Italie*, 1897. page 3.

(9) HÉMAR. — *Plaidoirie contre les héritiers naturels de la marquise du Plessis Bellière*. Gaz. des Tribunaux, 30 décembre 1891.

vés par le Saint-Siège et n'a jamais voulu en prendre possession. La conquête s'est arrêtée volontairement au seuil du Vatican, de Saint-Pierre. Dans ces espaces, dans ces palais, dans cette basilique, le Saint-Père est resté le 20 septembre au soir ce qu'il était le 20 septembre au matin : souverain indépendant et temporel. Il n'y a donc pas, dans les limites que la violence lui a laissées, de puissance au dessus du Pape et ayant le droit de lui commander... il ne relève que de Dieu et de sa conscience. »

D'autre part, pour les partisans de cette thèse, la volonté d'annexion intégrale demeurerait douteuse du côté italien; à l'appui de cette opinion, ils invoquent deux faits : 1° la circulaire du 29 août par laquelle l'Italie, avant d'occuper Rome après le rappel des troupes françaises motivé par la déclaration de guerre franco-prussienne, prit la précaution d'envoyer un avertissement solennel aux puissances : « La cité léonine, quartier de 10.000 âmes, riche de grands palais et de grandes églises, serait laissée au Souverain Pontife en Etat indépendant » ; 2° le projet du 8 septembre, qui présente également une certaine importance juridique et pouvait faire interpréter très favorablement cette thèse : « La Ville de Rome, disposait l'article premier (exceptée la partie qui est limitée au Sud par le bastion santospirito et qui comprend le mont Vatican et le castel San-Angelo constituant la cité léonine), son armement complet, drapeaux, armes, magasins de poudre, tous les objets gouvernementaux seront consignés aux troupes de Sa Majesté le Roi d'Italie ».

Cette exclusion de la cité léonine marquait, a-t-on soutenu, la volonté italienne de laisser au Pape un reste de pouvoir temporel, un coin de terre, où serait complètement exclue la souveraineté de l'Italie (10).

(10) Cette thèse a été repoussée par un grand nombre de juristes. La volonté italienne d'annexer intégralement les Etats pontificaux ne devant laisser aucun doute. Elle méconnaît, dit-on, et la capitulation du 20 septembre et le plébiscite du 20 octobre 1870. Les notes du 29 août et du 8 septembre, l'exclusion de la cité léonine de la convention de capitulation, pouvait faire croire à la survivance d'un Etat, mais ce n'étaient là que les hésitations préliminaires d'une attitude qui s'est formellement précisée dans la suite. Le décret d'annexion, pour la majorité des auteurs, ne doit pas *laisser* de doute; quant à la notification du 18 octobre, elle déclare « que le pouvoir temporel du Pape a cessé d'exister ». La loi de garanties qui, plus tard, a consacré en Italie la situation du Souverain Pontife, ne lui a reconnu, soulignent tous les contradicteurs de la théorie de la survivance partielle de l'Etat pontifical, ni droit de juridiction, ni droit de législation même dans l'enceinte du Vatican. L'Italie, d'après eux, a enlevé au Pape, et d'une façon intégrale, l'exercice de sa souveraineté territoriale.

« Depuis le 20 septembre, dit le P. DE LA BRIÈRE (*R. D. I. et Législation comparée*, 1929, p. 123), se trouvait accomplie en fait l'annexion totale des anciens Etats pontificaux du royaume d'Italie ». En ce sens : MICHOUX : « De la capacité en France des personnes morales et étrangères », *R. G. D. I. P.*, 1894, p. 211; PILLET : note insérée dans *S.* 1895, 2^e part., p. 17; DACRAIGNE : Plaidoirie dans l'affaire Plessis-Bellières, *Gaz. des Tribunaux*, 28-29, déc. 1891; GIDEL : *R. G. D. I. P.*, 1911, p. 589; NYS : *Le droit international*, 1912, t. II, p. 313; BAUDOUIN : Conclusion devant la Cour de cassation française dans l'affaire du drapeau pontifical; CLUNET : *Journal de droit international privé*, 1911, p. 1213 et suiv.

« Si certains auteurs ont cru découvrir les éléments fondamentaux requis selon la doctrine générale et traditionnelle de l'Etat pour justifier la survivance d'un Etat pontifical après 1870, écrit tout récemment M. BRAZZOLA (*op. cit.*, p. 23), il est à présumer que leur vision juridique des choses était troublée par le désir louable d'asseoir sur la souveraineté territoriale et étatique la personnalité du Saint-Siège. »

SECTION II

La situation internationale du Saint-Siège après 1870 Absence du critère de l'Etat

Après 1870, le Souverain Pontife a été privé de tous ses Etats et n'a conservé, selon les termes de la loi, des garanties, que la « jouissance de ses palais ». De nombreux auteurs ont soutenu alors que la souveraineté temporelle ayant disparu, le Saint-Siège devait être complètement exclu de la communauté internationale. A l'encontre de cette théorie, on a toutefois affirmé, ainsi que nous l'avons précédemment rappelé, le maintien de la souveraineté temporelle, malgré l'occupation de Rome : la survivance d'un Etat pontifical. Mais cette formule n'a pas obtenu l'adhésion de tous les juristes, loin de là, et la très grande majorité de ceux-ci, se référant aux faits historiques eux-mêmes et à la volonté formelle de l'Italie, a conservé la conviction que le pouvoir temporel avait complètement disparu.

Les seuls sujets du droit international sont, pour les auteurs qui partagent les principes de RIVIER (11), les Etats; ils sont les seuls à posséder la personnalité internationale. Après les événements qui l'ont privé de son territoire, non seulement le Saint-Siège n'est plus souverain, mais il n'a même plus la personnalité reconnue aux seuls Etats (12). Les prérogatives qu'en

(11) RIVIER : *Droit des gens moderne de l'Europe*.

(12) « La thèse des adversaires de la personnalité internationale du Pape, écrit tout récemment M. DILHAC (*Les accords de Latran*, thèse Rennes 1932), peut se résumer dans le syllogisme suivant : seuls les Etats sont des personnes du droit des gens; or, le Saint-

fait il continue à exercer se justifient de deux façons : 1° La religion est une puissante force morale que l'Etat a tout intérêt à protéger. 2° En en permettant l'exercice, en facilitant les relations du Saint-Siège avec les fidèles, l'Etat fait une pure concession à l'Eglise; il tolère, sans lui reconnaître aucune base juridique, le maintien de ses prérogatives. Après 1870, les faits sont venus donner plus de force aux théories rejetant le Saint-Siège du droit international. « Il s'est produit, dit le conseiller LABORDE, depuis la chute du pouvoir temporel un fait qui ne permet plus de dire que, selon les usages internationaux, le Pape soit considéré comme un véritable souverain : nous faisons allusion à la conférence de La Haye » (12). L'Italie, en effet, obtint que le Pape en fut exclu; il avait, à ce moment-là, laissé voir son intention d'y participer. La circulaire du 6 avril 1899, par laquelle le ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, invita les divers Etats à se faire représenter à La Haye, fut envoyée à tous les gouvernements, excepté au Saint-Siège, au Transvaal, à la Bulgarie et aux Etats de l'Amérique du Sud. La conférence réunie, la question fut soulevée de savoir si le Pape non invité pourrait user de la faculté d'adhésion. Après une discussion très vive, on s'arrêta au système de la convention fermée. La Reine des Pays-Bas, pour apaiser les susceptibilités du Souverain Pontife, à raison du manque d'égards dont il avait justement

Siège n'est pas un Etat, donc il n'est pas une personne du droit des gens. » (p. 330.)

12°) Rapport du Conseiller LABORDE, *D. P.*, 1912-1-330.

à se plaindre, lui adressa une lettre, pour lui demander son appui moral; Léon XIII répondit qu'il prêterait non seulement son appui moral mais sa coopération effective.

A la seconde conférence de la paix, le Pape Pie X ne fut pas invité : « Il y a là un fait considérable, fait remarquer dans son rapport le conseiller LABORDE, si les puissances ont pu céder à la pression de l'Italie qui redoutait que le représentant du Saint-Père ne soulevât la question du pouvoir temporel, c'est qu'elles ont reconnu que le Pape n'avait pour figurer à la conférence aucun titre juridique ». Le Pape a été ainsi placé hors du droit international positif. Il a été admis que le Saint-Siège n'était pas un membre nécessaire de la communauté internationale.

Les tribunaux français eurent à deux reprises l'occasion de se prononcer sur la personnalité du Saint-Siège. Ce fut d'abord à l'occasion du testament de la marquise de PLESSIS-BELLIÈRE, le 9 octobre 1899. Les héritiers collatéraux de la défunte l'attaquèrent, parce qu'il avait été attribué au Pape Léon XIII et au Cardinal Rampolla. Le jugement du tribunal civil de Montdidier, du 4 février 1892, déclara valide le testament : le Saint-Siège était capable de recevoir des legs universels avec l'autorisation du gouvernement français parce qu'il était une personne du droit des gens. Mais l'arrêt de la cour d'appel d'Amiens infirma le jugement et dénia au Pape, en tant que tel, toute personnalité internationale. « Le Pape représentant de l'Eglise universelle, n'a aucune capacité civile en France et selon le droit civil français, car,

déclara la cour, c'est au Pape pasteur religieux et non souverain que le legs est fait. »

L'arrêt célèbre de la cour de cassation, du 5 mai 1911, affirma nettement l'inexistence du Saint-Siège en droit international à propos d'une autre affaire. Le tribunal de simple police du Mans, le 26 juillet 1909, avait prononcé la relaxe des citoyens qui avaient pavoisé leurs maisons aux couleurs pontificales (13) le 4 juillet 1909, à l'occasion de la béatification de Jeanne d'Arc : « Attendu en particulier que, jusqu'à la loi du 9 décembre 1905, la qualité de souverain était, sans conteste, reconnue au Pape par les puissances étrangères avec toutes les prérogatives attachées à la souveraineté, que la loi de 1905 qui réglemente une question de police intérieure ne pouvait avoir pour effet de modifier la situation antérieurement acquise du Saint-Siège encore moins de supprimer *ipso facto* la papauté et le caractère souverain attaché à son représentant. »

Le procureur général BAUDOUIN demanda et obtint la cassation des dix-huit jugements rendus par le tribunal du Mans.

« Attendu, disait-il dans son rapport, que le drapeau pontifical aux couleurs blanches et jaunes, n'est plus un drapeau aux couleurs étrangères, qu'en effet

(13) « Le drapeau est le symbole et le signe officielle destiné à distinguer et représenter par ses couleurs, une souveraineté. Dans ce sens, il est soumis à un certain statut juridique et il produit, au profit de ceux qui peuvent l'utiliser, certains effets juridiques ». Définition donnée dans le *Répertoire de Droit international*, A. DE LAPRADELLE et J.-P. NIBOYET. — Voir au mot « Drapeau » l'article de M. TROTABAS, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Nancy.

la souveraineté dont il était autrefois le symbole a cessé d'exister par suite de la réunion des Etats pontificaux au royaume d'Italie » (14).

Le procureur général BAUDOUIN, se référant aux avis des auteurs qui nient la souveraineté spirituelle, a donné en un aperçu très complet, l'exposé des principaux arguments invoqués à l'effet de refuser une base juridique aux prérogatives du Saint-Siège (15). « Où donc est la nation dont le drapeau pontifical soit l'emblème ? », se demande-t-il; et, de la réponse négative faite à cette question qui sert de point de départ à toute la discussion, il résulte que le Saint-Siège, placé en dehors du droit international positif, n'est pas un membre nécessaire de la communauté du droit des gens.

§ I. — PRINCIPES.

L'incompatibilité de la souveraineté du Saint-Siège avec les principes du droit international résulte de la définition habituellement donnée de l'Etat. La souveraineté réside essentiellement dans la nation, qui en délègue le droit d'exercice à son chef. Pour que le

(14) BAUDOUIN : Conclusions devant la Cour de cassation dans l'affaire du drapeau pontifical, *Clunet*, 1911, p. 1213 et suiv.

(15) « La jurisprudence française interne a adopté cette façon de voir; elle a préféré lier en l'espèce l'idée du drapeau et de souveraineté à celle d'Etat, ce qui l'a conduit à rabaisser le drapeau pontifical au rang de simple insigne d'une collectivité privée ». *Répertoire de droit international*. op. cit., p. 694.

Voir dans ce sens : Conclusions citées du Procureur général BAUDOUIN, *Clunet*, 1911, p. 1213 et suiv.; *Rapport du Conseiller Laborde*, *D. P.*, 1912-1-330; adde : Cass. crim. 12 juin 1913, *D. P.*, 1916--1-169, avec la note de M. DONNEDIEU DE VABRE et cpr. les *Jugements des tribunaux de simple police de Dijon*, 22 oct., 1901. *Clunet*, 1902, p. 108. et de Carcassonne, *Clunet*, 1914, p. 883,

Pape soit reconnu comme tel, il faut que l'Eglise catholique qu'il représente constitue une personne du droit international assimilable à un Etat (16).

Or, étant donné les éléments constitutifs généralement exigés pour la formation de l'Etat, il existe pour le Saint-Siège une impossibilité de droit et de fait qui résulte de la définition même de l'Etat. Celui-ci, en effet, comprend :

1° Une association permanente d'hommes assez nombreuse pour être capable de vivre avec ses propres ressources.

2° La jouissance par cette association d'une existence souveraine, libre et indépendante.

3° Une volonté collective régulièrement organisée sous une autorité suprême chargée de la direction de l'association.

4° Un territoire défini suffisant pour assurer l'indépendance et la permanence de la société organisée (17).

Ces conditions ne sont pas réalisées par l'Eglise catholique, qui n'a ni peuple ni territoire. Or, il n'y a pas de souverain sans Etat et point d'Etat sans souverain, car, selon BLUNTSCHLI, « la puissance du prince, sa souveraineté, ne sont que la puissance réu-

(16) En ce sens : CAVAGLIÉRI : *Cours de droit international*, Université de Rome; DESPAGNET : *Cours de droit international public*, 4^e éd., 1910; PIÉDELIÈVRE : *Précis de droit international public ou droit des gens*, Paris, 1894-1895, 2 vol.; RIVIER : *Principe du droit des gens*, Paris, 1896, 2 vol.; BOMPARD : *La papauté en droit international*, thèse Paris, 1888; BLUNTSCHLI : *De la responsabilité du Pape et de son irresponsabilité dans le droit international* trad. RIVIER, Paris, 1877).

(17) BONFILS-FRANCHILLE : *Traité de droit international public*, n°s 155-156, Paris, 1922.

nie et concentrée de la nation. L'Etat est l'incarnation et la personnification de la nation; cette puissance considérée dans sa force suprême s'appelle la souveraineté. Mais, pour demeurer souverain, l'Etat doit être réellement organisé en Etat et en posséder les éléments essentiels, sinon sa souveraineté disparaît ». Ou encore, pour PRADIER-FODÉRE (18) : « L'Eglise catholique n'est pas un Etat, car ce n'est pas une association d'hommes considérée dans le rapport de l'unité politique avec un établissement sur un territoire propre. »

L'absence de territoire, considéré comme élément indispensable à la formation de l'Etat, justifie et fonde en grande partie toutes les théories qui nient la souveraineté du Saint-Siège. BOMPARD estime que le Pape ne peut être considéré comme investi d'une souveraineté au sens international du mot (19). La souveraineté réside dans la nation qui en délègue l'exercice à un gouvernement. Le chef d'Etat, d'après une fiction couramment admise en droit international, est censé être investi de l'exercice de la souveraineté; il est lui-même considéré comme souverain. Mais le souverain est un mandataire; or, de qui le Pape serait-il mandataire? : des catholiques? C'est alors un mandat de nature essentiellement religieuse. De plus, les catholiques ne forment pas un Etat : ils appartiennent à différentes nations qui possèdent le droit de restreindre leur liberté. Les fidèles appartiennent

(18) PRADIER-FODÈRE : *Traité de droit international européen et américain*, Paris, 1885, t. I. p. 153.

(19) BOMPARD : *Loc. cit.*, p. 59.

déjà à un Etat constitué, et à moins d'admettre le principe de la double nationalité, on ne peut admettre que le Pape ait des sujets.

C'est ce qu'enseignait, en 1920, M. CAVAGLIERI à l'Université royale de Rome : « Du reste, disait-il, il suffit de considérer que depuis la chute du pouvoir temporel le Saint-Siège ne possède plus les éléments constitutifs d'un Etat; il n'a plus ni territoires, ni sujets propres; le Pape lui-même reconnaît qu'il ne possède plus les pouvoirs dans lesquels se résume la souveraineté de l'Etat, en ce sens qu'il s'abstient absolument de faire les lois, sauf en matière religieuse, et d'administrer la justice avec des tribunaux qui lui soient propres. Il est donc certain que le Saint-Siège n'est pas un Etat, mais, est-ce un sujet *sui generis* du droit international ? Pour nous, les seuls sujets du droit international sont les Etats et l'exception faite en faveur du Saint-Siège s'explique autrement. »

« Où donc est la nation dont le drapeau pontifical soit l'emblème ? demandait le procureur général BAUDOUIN au début de son réquisitoire (20). Cette nation, cet Etat, je les vois sans difficulté jusqu'en septembre 1870; c'est la nation de 723.000 âmes qui occupait les Etats de l'Eglise, soit un terrain de 12.000 kilomètres carrés dont le Pape était l'expression visible, sur laquelle il exerçait le pouvoir temporel depuis la donation de Pépin le Bref, complétée par celle de Charlemagne, étant ainsi, tout à la fois, le chef spirituel de l'Eglise catholique et le souverain des Etats

(20) *Op. cit.* et *bc. cit.*, p. 1214 et suiv.

du Saint-Siège. Mais, le 20 septembre, les troupes italiennes entrèrent dans Rome qui leur remet la capitulation de l'armée pontificale. Le 2 octobre, le Parlement italien transfère à Rome la capitale du royaume; le 9 octobre, un décret annexe Rome et les Etats pontificaux à l'Italie et la loi du 31 décembre suivant donne force de loi à ce décret. N'est-ce pas la conquête dans sa force, avec toutes ses conséquences ? Or, s'il est un principe désormais incontestable ajouté-il, c'est qu'il n'y a pas d'Etat sans territoire, c'est-à-dire suivant la définition de Nys (21) : Sans une portion du globe occupée par un peuple sur lequel celui-ci exerce sa domination exclusive et qui est séparée par des limites ou frontières, des autres parties du globe occupés par d'autres peuples. » « L'existence d'un territoire, dit M. F. DE MARTENS, aussi bien que la souveraineté exclusive d'une nation déterminée sur ce territoire sont les conditions indispensables de l'existence de l'Etat. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'Etat n'est qu'un vain mot et demeure par conséquent en dehors du droit international » (22).

BOMPARD (23), lui aussi, dit formellement : « Le Pape avant 1870 était un souverain comme les autres; sa souveraineté n'existait que dans l'intérêt des populations sur lesquelles elle s'exerçait; puisque le Pape n'a plus de sujets ni de territoire, il n'est plus souverain. »

(21) NYS : *Le droit international*, 2^e éd., Bruxelles, 1912.

(22) F. DE MARTENS : *Traité de droit international*, 1896, t. I, p. 450.

(23) BOMPARD : *loc. cit.*, p. 61 et suiv.

Toutes ces citations montrent l'opinion très nette de tous les auteurs qui refusent d'admettre la reconnaissance d'une souveraineté au Pape parce qu'il n'a plus de sujets ni de territoire après 1870. BLUNTSCHLI, l'un des auteurs les plus caractéristiques de cette attitude, affirme plus nettement encore « que les hommes, pris isolément, ne sont pas des personnes internationales dans le vrai sens du mot, et les souverains des Etats ne sont des personnes internationales que dans un sens dérivé en leur qualité d'organe ou de représentants d'un Etat » (24).

« La souveraineté proprement dite, écrit-il, n'est point une notion religieuse ou ecclésiastique, mais une notion de droit public. Qui dit souveraineté, dit pouvoir suprême, dignité suprême de l'Etat; jadis le Pape avait droit à cette souveraineté en qualité de roi des Eglises. Depuis leur sécularisation, il n'est plus chef d'Etat et ne peut donc plus être tenu pour personne souveraine dans le sens propre. *La souveraineté ecclésiastique que réclament les Papes n'est pas plus une notion de droit international que ne saurait l'être, par exemple, l'affirmation d'un grand philosophe qu'il est la première autorité scientifique du monde ou de l'époque.* »

Il résulte de tout ce qui précède que, pour de nombreux auteurs, les Etats apparaissent seuls en droit international; ils sont, selon l'expression consacrée, les seuls sujets du droit des gens.

(24) BLUNTSCHLI : *Le droit international codifié*, p. 68, art. 26 (note).

Ce principe a été admis d'une façon si absolue, que certains juristes, sans prendre parti pour la personnalité du Saint-Siège en particulier, ou même en la reconnaissant en principe, ont cru devoir la nier en droit.

RIVIER (25), au nom « de la notion même du droit des gens et de celle de l'Etat, dénie au Pape, non seulement la souveraineté, mais même le caractère de véritable personne du droit des gens parce qu'il n'a pas de territoire, ayant été dépouillé au profit du royaume d'Italie de la souveraineté temporelle qu'il avait depuis Charlemagne et Pépin ». La personnalité, reflet exclusif de la souveraineté étatique, n'appartient donc qu'aux seuls Etats, et, pour certains auteurs, les Etats sont, par conséquent, les seules personnes du droit des gens. Pour RIVIER, les églises, les communautés religieuses, les corporations, même possédant une assiette territoriale comme les provinces, les colonies, ne peuvent se prévaloir de la personnalité et à plus forte raison les corporations, les sociétés politiques, scientifiques, industrielles ou commerciales. De même, GEFFCKEN (26) déclare qu'« il est bien évident qu'au point de vue du droit international, le Pape a cessé d'être indépendant depuis qu'il a perdu la base territoriale des Etats de l'Eglise ». Il ajoute un peu plus loin : « Le Pape occupe, vis-à-vis de l'Italie, une position analogue à celle des anciens princes immédiats de l'Empire en Allemagne. »

(25) RIVIER : *Principes du droit des gens*, t. I, p. 129. Paris, 1896.

(26) GEFFCKEN : *Le droit international de l'Europe*, 4^e éd., traduction, BERGSON.

Un argument semble être tout à fait décisif pour ces auteurs : si l'on déclarait que le Pape est souverain, au sens du droit des gens, il faudrait admettre que sa souveraineté s'impose à tous les gouvernements, même à ceux qui ne l'ont jamais reconnue. « Aucun Etat, dit BLUNTSCHLI (27), n'est tenu de tolérer sur son territoire qu'une autre puissance y fasse aucun acte politique quelconque, chaque Etat est tenu de s'abstenir de tous actes semblables sur le territoire étranger. » Il ajoute : « Lorsque des Pontifes adressent leurs constitutions dans des contrées soumises à la domination des autres princes, ils portent des lois sur un territoire étranger. » Le Pape, par la nature même de sa mission, est pour chaque nation, selon l'expression de PORTALIS « *un souverain intérieur* » ; cela suffit pour qu'il ne puisse pas être un souverain au sens du droit des gens. La thèse qui fait du Pape un souverain aboutit à ce résultat qu'il y aurait deux souverains dans tout Etat possédant des sujets catholiques.

§ II. — CARACTÈRES DES PRÉROGATIVES DU SAINT-SIÈGE

L'attitude des auteurs qui nient la souveraineté du Saint-Siège, si logique qu'elle soit, se heurte pourtant aux faits qui montrent, dans l'ordre international, l'existence de la Papauté sur un pied analogue à celui des Etats. Cette objection ne leur a pas échappé ; ils ont justement remarqué qu'il était apparemment facile de leur faire le reproche de tomber dans une

(27) BLUNTSCHLI : *loc. cit.* art. 69.

contradiction apparente en leur opposant que le Pape, même durant la période qui s'est écoulée de 1870 à 1929, a, en fait, continué à posséder les principaux attributs de la souveraineté, à savoir le droit de légation actif et passif et celui de conclure des traités appelés concordats. D'après ces auteurs, les prérogatives internationales du Saint-Siège ne pouvant se rattacher à l'existence d'un Etat pour en traduire la souveraineté extérieure ne seraient, pour reprendre une expression employée par M. JARRIGE, « que de purs faits ressortissants à la politique, laquelle a des raisons d'opportunité et d'intérêt que le droit ne connaît pas » (28). Les représentants du Saint-Siège ne sont pas de véritables agents diplomatiques et les traités ne sauraient être assimilés à des traités internationaux. Bien loin de s'imposer aux Etats, la personnalité et la souveraineté du Saint-Siège ne dépendraient que des Etats.

C'est ce qu'exprime FAUCHILLE qui est un des auteurs les plus représentatifs de cet état d'esprit. « Le droit international public ne règle pas les rapports de l'Eglise romaine avec les divers Etats; c'est le droit public interne de chaque Etat qui traite l'Eglise comme une corporation soumise à la législation politique de l'Etat, détermine les droits et privilèges qui lui sont concédés ou les restrictions auxquelles cette corporation sera soumise. Le souverain qui, commandant à des sujets catholiques, comme le roi de Grande-Bretagne ou comme tels autres empereurs, refuserait

(28) JARRIGE : *op. cit.*, p. 277.

de reconnaître l'unité centrale de l'Eglise froisserait la conscience de ses sujets, mais ne violerait pas le droit international public » (29).

1° *Les relations diplomatiques*

Le droit de légation actif et passif est un des attributs les plus importants et les plus caractéristiques de la souveraineté. On comprend facilement alors qu'il ait soulevé des difficultés pour les auteurs dont nous exposons les doctrines, étant donné qu'en fait le Saint-Siège a depuis longtemps exercé ces prérogatives. C'est ce qui faisait dire à M. MERHIGNAC (30) : « Si sa qualité personnelle de souverain explique des prérogatives personnelles comme l'inviolabilité et les honneurs rendus, elle n'explique ni ne justifie le droit de légation actif et passif; pour l'expliquer il faut admettre que le Pape est resté non seulement un souverain, mais qu'il est toujours un chef d'Etat. »

En réalité, que ce soient les représentants du Saint-Siège ou les envoyés des puissances auprès de lui, la situation qui leur est respectivement faite résulte non d'une obligation juridique, mais du bon vouloir du Pape ou des Etats en conformité pour ces derniers avec le droit constitutionnel.

Les relations entre le Saint-Siège et les Etats ont-elles le caractère des rapports internationaux ? Bompard a exposé cette question avec précision (31). Les concordats sont-ils des traités ? Non, ont répondu

(29) FAUCHILLE : *Traité de droit international public*, Paris, 1922, n° 155.

(30) MERHIGNAC : *Note Pandectes françaises*, 1894.

(31) BOMPARD : *op. cit.*, p. 59.

NEUMANN, BLUNTSCHLI, FIORE, NYS, LAURENT, HEFFTER, non, répond-il, lui aussi. Mais, donnant plus d'ampleur à ses recherches, il se demande si la souveraineté du Pape est une notion de droit international et si, par conséquent, ses envoyés sont de véritables agents diplomatiques, les concordats de véritables traités.

Les concordats peuvent-ils être abolis comme des lois ou dénoncés comme des conventions internationales ? Qu'ils soient abrogés ou dénoncés par le gouvernement se rendant à l'invitation faite par les Chambres, en fait, le résultat est le même; mais le principe qui, à l'origine, a déterminé le choix de l'un ou l'autre de ces moyens a une signification très importante.

« Eh bien, si le Saint-Siège est une souveraineté internationale, dit BOMPARD, s'il fait partie de cette communauté de droits, de devoirs et d'intérêts, l'abrogation législative d'un concordat, le refus de recevoir des nonces, constituent de la part d'un gouvernement une violation de ses devoirs internationaux, un acte qui peut et doit éveiller la susceptibilité des autres puissances. Si le Pape, au contraire, est en dehors du droit des gens, si ses rapports avec chaque puissance, quoique ayant une forme diplomatique, dépendent de sa législation interne, de son droit public et de sa constitution, la conduite de tout gouvernement doit alors être dictée uniquement par la volonté du pays et les circonstances de la politique intérieure, sans que les nations étrangères puissent être alarmées ou froissées, soit par le refus de considérer les nonces

comme des agents diplomatiques, soit par l'abrogation d'un concordat. »

Il est impossible, d'après cet auteur, d'assimiler aux rapports internationaux les relations diplomatiques entre le Saint-Siège et les Etats. Les rapports entre les nations reposent sur un double principe : le droit absolu de souveraineté de chaque puissance sur son territoire et ses sujets; et d'autre part, l'égalité juridique des puissances.

BOMPARD estime que le Pape ne peut être investi d'aucune souveraineté; il refuse de voir en lui le mandataire des catholiques : ce serait uniquement un mandat religieux; d'autre part, il ne possède pas d'Etat.

Par ailleurs, « les relations diplomatiques du Saint-Siège, dit BOMPARD, bien loin d'avoir pour base, pour raison d'être et pour régler le respect absolu de la souveraineté étrangère n'ont d'autre origine et d'autre cause que le droit d'ingérence, de contrôle, de surveillance et même de législation et de juridiction directe, prétendue et quelque fois exercée par la Papauté chez toutes les nations ayant des sujets catholiques (32) ».

« Ce qui fait, ajoute-t-il encore, que les gouvernements ont des relations diplomatiques avec la cour de Rome, c'est que le Pape a dans chaque Etat une influence politique dont il peut se servir pour combattre ou pour soutenir le gouvernement. N'est-ce pas là un principe précisément contraire à celui du respect de la souveraineté étrangère qui est la base de toute relation internationale ? (33). »

(32) BOMPARD : *loc. cit.*, p. 62.

(33) BOMPARD : *loc. cit.*, p. 62.

Les motifs exposés par BOMPARD, à l'effet de nier le caractère souverain des relations diplomatiques, ont été repris par les auteurs qui partagent les mêmes idées à ce sujet. On peut facilement les ramener aux deux principes suivants :

La politique du Saint-Siège est une politique d'ingérence dans les affaires intérieures des Etats; les nonces n'ont aucun caractère commun avec les agents diplomatiques dont les relations reposent avant tout sur le principe du respect absolu des souverainetés et la défense d'immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat.

« Un souverain ordinaire ne peut exercer aucun pouvoir sur le territoire d'un Etat étranger, ne peut s'immiscer dans les affaires intérieures d'aucun Etat; or, les relations diplomatiques qu'entretiennent avec le Saint-Siège les souverains des divers Etats, loin d'avoir pour base le respect absolu de la souveraineté étrangère, n'ont d'autre cause ni d'autre origine que le droit d'ingérence, de contrôle, de surveillance, de discipline, de législation canonique exercé par le Pape dans les Etats qui ont des sujets catholiques (34). »

D'autre part, si les envoyés des puissances auprès du Saint-Siège jouissent des mêmes privilèges et immunités que les agents diplomatiques, ils ne les doivent qu'à une concession de l'Italie. De même, les nonces doivent à une concession des Etats les facilités qui leur sont reconnues d'exercer leur ministère.

Les prérogatives internationales du Pape ne sont donc que de purs faits. Elles s'expliqueraient uniquement

(34) HEFFTER : *loc. cit.*, p. 41.

parce que elles ont existé jadis, et que les Etats n'ont pas voulu changer d'attitude; ils y ont leur intérêt. Depuis 1870, ces prérogatives reconnues au Saint-Siège sont purement honorifiques, et rentrent dans le domaine de la courtoisie.

« Les relations entre le Saint-Siège et les Etats ne sont pas du ressort du droit, dit RIVIER (35), elles appartiennent au droit public interne et au droit canonique ou ecclésiastique. Lorsque le Pape exerce dans certains Etats des droits politiques, ce n'est pas en vertu de sa souveraine suprématie, comme il le prétend, mais en vertu d'une autorisation spéciale des gouvernements reposant sur des lois générales de ces Etats, ou sur des traités conclus avec la curie. »

« L'Eglise catholique, dit BOMPARD, n'ayant pas de souveraineté, ses représentants ne sont pas des envoyés diplomatiques; il n'y a pas d'obligation juridique à leur conférer des privilèges ou immunités; c'est une question de droit interne dont la solution dépend du régime du culte dans chaque Etat (35'). »

GEFFKEN (36) fait remarquer que « si dans les Etats à population catholique, le Pape exerce des droits politiques et législatifs réels, ce n'est pas en vertu de sa souveraine suprématie, mais en vertu d'une autorisation spéciale des gouvernements reposant sur des lois générales de ces Etats ou sur des traités conclus avec la curie ».

De même « si les puissances, écrit M. PIÉDELIÈVRE, s'empressent de traiter avec le Pape en monarque, si

(35) RIVIER : *op. cit.*, t. 2, p. 36.

(35') BOMPARD : *op. cit.*, p. 71.

(36) GEFFKEN : *op. cit.*

elles reçoivent des ambassadeurs avec des honneurs particuliers, accréditent des représentants auprès de lui, proposent même parfois d'étendre et de sanctionner par un accord international les garanties qu'elles lui accordent en fait, ce n'est ni par respect pour la souveraineté dont il est revêtu, ni même pour assurer la liberté de conscience de leurs sujets catholiques; c'est uniquement parce que le Pape jouit d'une influence considérable dont il peut se servir pour combattre ou pour soutenir leurs institutions publiques et qu'il importe au plus haut point de se la concilier. C'est la paraphrase du mot si célèbre du Premier Consul : « Traitez le Pape comme s'il avait deux cents mille hommes ! (37) »

« Sans doute, conclut dans son répertoire le procureur général BAUDOUIN, la loi des garanties a concédé au Pape le droit d'envoyer des représentants à l'étranger et d'en recevoir des puissances étrangères, mais c'est bien moins, suivant nous, par une assimilation au droit passif et actif de légation diplomatique impliquant une souveraineté quelconque que par une mesure se rattachant à l'ensemble de toutes les dispositions qui ont été prises par déférence pour les puissances étrangères et pour répondre au désir qu'elles avaient de conserver leurs libres communications avec le Pape. Ces garanties, ces privilèges, c'est le droit pour le Souverain Pontife de communiquer librement avec l'épiscopat et le monde catholique sans ingérence du gouvernement italien;

(37) PIÉDELIEVRE : *Précis de droit international public, ou droit des gens*. Paris. 1894-1895, 2 vol.

le droit d'accomplir sans entraves tous les actes de son ministère religieux... c'est la dispense de tout contrôle... encore une fois dans ces relations de Rome et des Etats, il n'y a rien qui fasse des envoyés pontificaux des agents diplomatiques au vrai sens du mot, et les représentants d'une souveraineté qui n'existe plus (38) »

FIGIORE résume exactement la même pensée en ces lignes :

« Ce serait une erreur de prétendre conclure du fait que les gouvernements étrangers reçoivent des envoyés du Pape et accréditent auprès de lui des envoyés qu'ils reconnaissent sa souveraineté de fait... Les relations diplomatiques entre le chef de l'Eglise et les autres Etats dérivent de la nature des choses, et comme elles, n'ont rien de temporel ni de politique; elles ne représentent rien de ce qui appartient à la souveraineté politique (39). »

2° LES CONCORDATS.

Toutes les observations présentées au sujet des relations diplomatiques se retrouvent appliquées aux concordats. Ceux-ci (c'est le premier argument relevé et le plus important) diffèrent des traités passés entre puissances souveraines, car ils ne sont pas conclus sur un pied d'égalité avec les Etats; le Saint-Siège, n'ayant pas place sur le même plan qu'eux, doit à une concession des Etats le privilège de traiter avec eux d'égal à égal, apparemment tout au moins.

(38) BAUDOUIN : Conclusions devant la Cour de cassation française dans l'affaire du drapeau pontifical. CLUNET : *Journal de droit international privé*, 1911, p. 1245.

(39) FIGIORE : L'organisation juridique de la Société internationale, *R. D. I.*, et législation comparée, 1899.

Les concordats ressemblent *par la forme* aux traités internationaux. *Au fond*, la différence est capitale; ils relèvent du droit interne de chaque Etat, non du droit international; les gouvernements ne consentent à les conclure avec le Saint-Siège que parce qu'ils y ont intérêt. « Certes, je le reconnais, disait le procureur général BAUDOUIN, par leur forme extérieure, les concordats ressemblent aux traités du droit international.. mais il suffit d'une courte réflexion pour voir qu'on ne saurait les ranger parmi ces traités dont la conclusion, la méconnaissance ou la rupture intéresse la communauté internationale. Ce ne sont que des actes relevant du droit public interne des pays, non du droit international (40). » Ils ont dès lors pour effet de consacrer l'immixtion de l'Eglise dans les affaires intérieures de l'Etat. Les matières qui en font l'objet pourraient être réglées par l'Etat, et par l'Etat seul, en vertu de sa souveraineté : c'est ce que pensent d'une façon générale la plupart des auteurs qui partagent les théories que nous exposons.

« L'objet des concordats, dit FAUCHILLE (41) n'est pas matière de droit international; il s'agit de combiner le libre exercice d'un culte avec le maintien de l'ordre public et des principes fondamentaux d'une constitution ou d'un Etat social déterminé. Tandis que les traités ont pour base le respect absolu des deux Etats, les concordats ont pour cause l'ingérence, le contrôle, la surveillance exercée par le Pape sur les Etats ayant des sujets catholiques.

(40) BAUDOUIN : *op. cit.*, p. 1247.

(41) FAUCHILLE, *op. cit.*, n^{os} 897 à 899.

Les rapports du Pape avec les Etats ne sont donc pas d'essence internationale. Les moyens auxquels sa puissance purement spirituelle peut recourir pour obliger au respect de ces concordats : excommunication, refus d'investiture canonique, ne sont pas placés sous le contrôle du droit international. »

« Les concordats, dit aussi GEFFEKEN (42) ne sont pas des traités entre puissances souveraines, ce sont des traités publics valables au point de vue du droit ecclésiastique seul, et que les Etats ont jugé à propos de conclure avec le Pape parce que, en sa qualité de chef suprême de l'Eglise entière, il est en même temps le chef de l'Eglise territoriale organisée dans ses Etats. Mais en droit, ces rapports pourraient bien se régler avec l'Episcopat ou par voie législative. »

Le caractère interne et constitutionnel des règles qui déterminent la situation juridique des envoyés respectifs du Saint-Siège et des puissances se retrouve, à l'avis de BOMPARD, dans les Concordats; c'est l'idée qu'il exprime en indiquant à leur sujet la solution qu'il préconise : « Si le Pape, dit-il, est en dehors du droit des gens, si ses rapports avec chaque puissance, quoique ayant une forme diplomatique, dépendent de sa législation interne, la conduite de tout gouvernement doit être dictée uniquement par la volonté du pays ».

Un peu plus loin il ajoute : « Les concordats ne sont pas des actes obligatoires, mais seulement de simples concessions de l'Etat... Alors qu'en ce qui concerne l'Etat, tout manquement aux obligations que le droit international impose à leur égard, froisse les autres

(42) GEFFEKEN : *Le droit international de l'Europe*, al. 40, p. 96.

puissances qui se trouvent par là-même atteintes et menacées, en ce qui concerne le Saint-Siège, la conduite des Etats, quelque critiquable qu'elle soit au point de vue moral ou politique, est chose purement intérieure, indifférente aux autres Etats (43). »

DESPAGNET, dans son traité de droit international public, considère lui aussi que les concordats, à raison des personnes entre lesquelles ils interviennent et de leur objet, n'ont aucun point commun avec les traités : « Ils sont conclus, dit-il (44), entre l'Etat et le Saint-Siège, qui n'est investi de la qualité de souverain qu'en vertu d'une concession gracieuse nullement justifiée au point de vue du droit international... Il faut les considérer comme des actes publics de la souveraineté interne, établis d'accord avec le Saint-Siège, fictivement considéré comme une souveraineté internationale, afin de ménager, dans un intérêt politique, sa grande influence morale soit sur les populations catholiques du pays qui passe le concordat, soit sur le gouvernement des autres pays ». Ce sont, d'après lui, des actes de politique extérieure, et non de droit international, l'absence de souveraineté juridiquement établie du Saint-Siège ne permettant pas de les assimiler à des traités qui sont des contrats entre deux puissances égales et indépendantes.

Conclusion. — De toutes les observations relevées jusqu'à présent, il semble résulter nettement que la souveraineté liée au caractère d'Etat ne saurait être

(43) BOMPARD : *op. cit.*, p. 59.

(44) DESPAGNET : *Cours de droit international public*, 4^e édition, 1910, p. 208 et 211.

reconnue au Saint-Siège; sa souveraineté spirituelle n'a aucune base juridique, et la pratique internationale, qui semble à première vue être en contradiction avec ces principes, n'est pas une preuve décisive pour les auteurs qui les préconisent.

Si, après la chute du pouvoir temporel qui rejeta le Pape en dehors du droit des gens, les gouvernements et les peuples se sont trouvés d'accord pour l'y réintroduire et pour reconstruire partiellement la façade de sa souveraineté, c'est qu'ils y avaient intérêt, affirment-ils.

Les droits et privilèges du Saint-Siège, analogues à ceux des souverains, ne découlent pas de la souveraineté. Les Etats, après 1870, ont gardé avec lui leurs relations et continué à signer des concordats, mais ils étaient guidés par l'intérêt; si le Saint-Siège est resté après la perte de ses Etats une grande puissance politique utile à ménager, il n'a plus néanmoins de place juridique dans le monde et ne conserve avec la loi des garanties que les apparences de la souveraineté.

« On a créé en faveur du Saint-Siège le droit de légation, droit véritable en ce sens que les légats, les nonces et les représentants des puissances, sont réellement assimilés aux agents accrédités d'Etat à Etat.. mais ce droit, tout en étant réel, n'en reste pas moins imparfait au point de vue de son fondement, de son origine, et correspond en cela d'une manière frappante à la souveraineté de tolérance créée au Souverain Pontife par l'Italie et par l'Europe après la chute du pouvoir temporel (45). »

(45) Etude publiée sous la signature du comte ROSTWOROWSKI dans les *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 1892, p. 102.

Le Pape reste actuellement le chef suprême de la religion catholique, ce qui suffit à lui assurer dans le monde une place éminente. Sa grandeur historique, l'autorité qui lui reste attachée et l'influence qu'il continue à exercer expliquent suffisamment et légitiment les honneurs et les privilèges quasi souverains qui lui sont conservés.

Le Saint-Siège, en définitive, jouit d'une souveraineté d'honneur, « d'une souveraineté honoraire », selon l'expression employée par M. DE BONGHI à la Chambre des députés italienne, mais c'est une souveraineté sans base juridique, elle n'a que la fausse apparence de la souveraineté, sans en avoir la réalité.

SECTION III

La situation du Saint-Siège en droit public depuis 1929 Absence du critère de l'Etat

Les travaux de M. ROUSSEAU donnent l'expression la plus exacte des objections soulevées par les auteurs, qui refusent de reconnaître, depuis 1929, la souveraineté internationale du Saint-Siège; ces auteurs ne refusent pas seulement au Saint-Siège la qualité d'Etat, ils lui enlèvent aussi à défaut de ce titre, le droit d'accéder en tant que souverain à la vie internationale.

L'auteur que nous citons a dégagé, en quelques pages d'une analyse profonde, quoique très brève, le caractère non souverain de la Cité du Vatican. Cette étude a fait l'objet d'un article inséré dans la *Revue de droit international public* de 1930 (46).

(46) V. Ch. ROUSSEAU: *Revue de droit international public*, 1930, t. XXXVII, p. 145 et suiv.

« Malgré la dénomination officielle d'Etat de la Cité du Vatican, et malgré l'autorité qui s'attache à certaines affirmations doctrinales, nous ne croyons pas que la Cité du Vatican puisse prétendre à la qualité juridique d'Etat. Il lui manque en effet, d'une part, les éléments de faits inhérents à l'Etat, et, d'autre part, le critérium juridique de l'Etat : la souveraineté. »

Examinons successivement ces deux points :

§ I. — LES ÉLÉMENTS INTERNES DE LA NOTION D'ÉTAT

L'existence d'un Etat suppose, et c'est un des principes les plus couramment admis en droit, la réunion des trois éléments : territoire, population, services publics.

Ces éléments à « première vue », dit M. ROUSSEAU, semblent appartenir à la Cité du Vatican, mais il ajoute aussitôt : « Si on les étudie de près, ils se révèlent si exorbitants du droit commun que leur anormalité même interdit de les utiliser comme éléments de construction étatique. »

1° *Le territoire*

La Cité du Vatican possède un territoire, cela résulte des termes mêmes des articles 3, 4, 13 et 14 des accords de Latran. Or, à la Cité du Vatican proprement dite, s'ajoutent des bâtiments situés dans la ville de Rome même et dans les environs : le palais et la basilique de Saint-Jean-de-Latran, la basilique de Sainte-Marie Majeure, la basilique de Saint-Paul et différents autres immeubles. Deux traits essentiels caractérisent, d'après

M. ROUSSEAU, la souveraineté territoriale du Saint-Siège.

Tout d'abord son exigüité : comparée à la principauté de Monaco, qui a une superficie de 22 kilomètres carrés, ou bien à la république de Saint-Marin, qui a 85 kilomètres carrés, la Cité du Vatican, avec ses 44 hectares, est un Etat microscopique. Tout en faisant remarquer qu'il n'existe pas de chiffre minimum déterminant la surface nécessairement requise à la formation d'un Etat, l'auteur souligne que dans le cas du Saint-Siège « l'amenuisement exceptionnel du substratum territorial commande une interprétation différente ». La Cité du Vatican n'est pas un Etat normal.

Par ailleurs, le régime juridique auquel est soumis le territoire pontifical n'est pas un régime uniforme. Quatre solutions sont juxtaposées : la pleine souveraineté du nouvel Etat s'exerce sur la Cité du Vatican; d'autre part, la place Saint-Pierre, qui reste ouverte au public, demeure soumise aux pouvoirs de police de l'autorité italienne; des immeubles situés en territoire italien et soumis juridiquement au gouvernement de l'Italie, bénéficient de l'immunité diplomatique; enfin, la gare située sur le territoire pontifical voit ses services situés sur le territoire italien.

« Manque d'unité territoriale » due à la dispersion des parcelles de terre et des immeubles; manque évident d'unité juridique; tels sont, d'après M. ROUSSEAU, les traits caractéristiques du nouvel Etat. Cette multiplicité de régimes aurait été admissible si elle était restée localisée à « quelques zones précises d'un territoire étendu »; elle est inadmissible ici, car elle peut

amener la « dissociation des pouvoirs » en même temps que la « contrariété des compétences ».

2° *La population*

Les particularités présentées par la population de la Cité du Vatican rendent, d'après le même auteur, tout à fait anormal ici le second des éléments nécessaires à la formation de l'Etat.

Le chiffre de la population est infime; le recensement fait en octobre 1929 portait à 518 le nombre des habitants. Sur ce nombre, 495 habitaient l'Etat même, et 21 cardinaux résidaient en Italie. Deux citoyens seulement portent vraiment ce titre; ils sont nés dans la Cité depuis 1925; les autres sont en majorité d'origine italienne. Parmi ceux qui restent, on compte des sujets de presque tous les pays : 113 Suisses, 5 Allemands, 3 Français et 2 Espagnols; 1 Autrichien, 1 Belge, 1 Américain, 1 Norvégien et 1 Hollandais complètent la diversité de la composition de la Cité du Vatican.

La population extrêmement faible ne peut être comparée à celle d'aucun Etat parmi les plus petits. La principauté de Monaco a 24.000 sujets; la république de Saint-Marin 12.000.

Le régime de la nationalité offre un caractère tout à fait exceptionnel : l'article 9 du traité stipule en effet que « sont sujettes à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant résidence stable dans la Cité du Vatican. Cette résidence ne se perd pas par le simple fait d'un séjour temporaire ailleurs, s'il ne s'y joint la perte de l'habitation dans la Cité même ou

d'autres circonstances prouvant l'abandon de cette résidence ».

Le traité du Latran a établi une nationalité fonctionnelle dont le principal trait est de n'être ni perpétuelle, ni exclusive. Elle n'implique pas une allégeance permanente puisqu'elle disparaît avec la fonction; elle n'est pas davantage exclusive, car elle se superpose à la nationalité d'origine, qu'elle ne détruit pas. Dans le nouvel Etat le régime de la double nationalité constitue par conséquent la règle. « On imagine aisément les complications et les difficultés qui peuvent surgir à l'avenir », note M. ROUSSEAU. « La façon dont l'Etat pontifical issu des accords du Latran résout la question de nationalité, ajoute par ailleurs M. GENTIZON (47), rompt d'ailleurs complètement avec toutes les règles internationales en la matière. Dans tous les pays, le droit de cité s'acquiert avant tout par la naissance ou la naturalisation; il ne se perd que par déchéance ou par une renonciation formelle. Dans l'Etat du Vatican, la citoyenneté, qui s'acquiert par la résidence, se perd par le simple départ; cette résidence est liée à la charge qu'occupe le fonctionnaire vatican, si bien qu'en définitive « la citoyenneté vaticane, contrairement à celle que possède le commun des mortels, est liée à une fonction et à un domicile qui peuvent prendre fin d'un moment à l'autre... elle constitue une création juridique toute nouvelle ».

Le caractère de précarité que présente la nationalité des citoyens vaticans a été spécialement relevé par le

(47) GENTIZON ; *La Cité du paradoxe* (dans *Le Temps*, 13 juillet 1929, p. 2).

même auteur : « Il a fallu admettre, dit-il, que tous les nationaux conserveraient en somme en puissance leur citoyenneté première... avec le nouvel Etat de l'Eglise le système de la double nationalité, malgré toutes les complications d'ordre international qu'il comporte, a été élevé à la hauteur d'un principe de droit... Sans doute assisterons-nous bientôt, dit-il, à quelques beaux conflits de juridiction!... il semble qu'en dernière analyse, le Pape soit le seul et unique citoyen du Vatican. »

M. ROUSSEAU examine un autre point, essentiel à son avis : la détermination de la nationalité dans la Cité du Vatican. Cette détermination pour l'Etat n'est que la manifestation de sa compétence personnelle. Or, la détermination des compétences ne peut être le fait d'une décision unilatérale. Cette mission de répartition entre essentiellement dans les attributions du droit international, dont le but essentiel est de déterminer les compétences étatiques.

Il est impossible, fait remarquer M. ROUSSEAU, de délimiter sa compétence territoriale ou personnelle sans délimiter celle des autres, et c'est ce que fait le traité du Latran dans son article 9 à l'égard de tous les Etats autres que l'Italie. Ce traité, d'après lui, est bilatéral; il n'a résolu les conflits de nationalité qu'entre les seules parties contractantes, savoir l'Italie et le Vatican; à l'égard des autres Etats, la question reste donc entière; une entente préalable restera nécessaire entre le Vatican et les divers Etats dont les ressortissants se trouveront placés sous le régime de la double nationalité.

En définitive, à raison de sa population très réduite, de sa nationalité fonctionnelle de caractère supplétif et de durée temporaire, « il serait difficile de voir dans ces particularités l'application des principes qui régissent normalement la compétence personnelle de l'Etat ».

3° *Les Services publics*

Ce troisième élément joue dans la notion moderne d'Etat un rôle plus important que le territoire ou la population. Les services publics forment l'armature véritable de l'Etat, dit M. ROUSSEAU, et avec lui d'autres auteurs ajoutent : « L'Etat est un *omnium* de services publics. »

L'auteur, dont nous exposons la théorie, présente au sujet de l'organisation des pouvoirs publics de la Cité du Vatican certaines observations qui achèvent d'ébranler à son avis le caractère véritable d'Etat reconnu par le traité du Latran au territoire pontifical. « Pour tout résumer d'un mot, dit-il, il est permis de dire que l'Etat de la Cité du Vatican ne possède pas l'autonomie de ses services publics... Aussi bien dans l'aménagement de ces services que dans leur fonctionnement, la compétence du nouvel Etat ne s'exerce pas avec le caractère d'exclusivité et de plénitude qu'elle devrait normalement avoir ? »

La lecture de l'article 6 permet sans commentaire, à son avis, d'apprécier la situation :

« L'Italie pourvoira au moyen des accords nécessaires avec les organisations intéressées, à ce que la Cité du Vatican se voie assurer en propriété une dotation d'eau convenable.

« Elle pourvoira en outre à la communication avec les voies verrées de l'Etat par la construction d'une gare de chemin de fer dans la Cité du Vatican à l'emplacement indiqué dans le plan ci-joint et par la circulation des voitures appartenant au Vatican sur les voies ferrées italiennes.

« Elle pourvoira de plus à relier directement, même avec les autres Etats, les services télégraphiques, téléphoniques, radiotélégraphiques et postaux de la Cité du Vatican.

« Elle pourvoira aussi, enfin, à la coordination des autres services publics.

« A tout ce qui est spécifié ci-dessus, il sera pourvu aux frais de l'Etat italien, et dans le délai d'un an à dater de l'entrée en vigueur du présent traité.

« Le Saint-Siège pourvoira à ses frais à l'organisation des accès du Vatican, tant de ceux qui existent déjà que de ceux qu'il croirait devoir ouvrir par la suite. »

Il ressort clairement de ce texte, dit M. ROUSSEAU, que l'installation de certain services publics essentiels du nouvel Etat incombe à l'Etat italien, qui effectuera cet aménagement à ses propres frais. « On est loin ici, ajoute-t-il, du principe de l'action indépendante de l'Etat en matière internationale ». Ce n'est pas même à son avis une action de collaboration, c'est l'action exclusive d'un Etat tiers qui s'exerce dans l'espèce; c'est cet Etat qui est chargé de pourvoir à la coordination des autres services publics. L'auteur souligne « le caractère vague et imprécis de cette mission »; elle met en pleine lumière « l'aspect artificiel du pseudo Etat créé par le traité du Latran ».

Ces remarques faites sur l'aménagement des services publics dans la Cité du Vatican, M. ROUSSEAU estime que si l'on envisage le fonctionnement de ces mêmes services publics, « force est bien de renouveler ces constatations ».

A l'appui de son argumentation, il relève les observations suivantes qui lui sont suggérées par le fonctionnement des services publics de défense et d'enseignement dans la Cité du Vatican :

« Les gardes suisses et gendarmes pontificaux, dont l'effectif est d'environ 200, sont considérés, dit-il, comme sujets du nouvel Etat à raison du lien créé par leur résidence. Par contre, les membres des autres corps de troupe (gardes nobles et palatines), au nombre de 400, n'acquièrent pas le droit de cité du nouvel Etat, et restent Italiens. D'où cette situation paradoxale que la majorité des défenseurs de l'Etat du Vatican sont aussi bien aux ordres du gouvernement de Rome comme citoyens italiens, qu'aux ordres du Pape. »

Examinant la marche du service public d'enseignement, il constate que d'après l'article 21 de la loi du 7 juin 1929, l'instruction dans la Cité du Vatican est gratuite et obligatoire de 5 ans à 14 ans; cependant, aucune école n'a été encore ouverte à l'intérieur du nouvel Etat. Or, dit-il, au début d'octobre dernier, la presse italienne annonçait que le gouvernement de la Cité du Vatican avait fait dresser la liste des enfants soumis à l'obligation de l'instruction élémentaire. Elle ajoutait également que l'Etat du Vatican se proposait de construire prochainement des écoles nécessaires sur son territoire, mais qu'en attendant les enfants en

question devront fréquenter les écoles de la ville de Rome, ces écoles étant choisies discrétionnairement par le gouverneur de la Cité du Vatican. La situation est donc encore plus curieuse, constate-t-il; pendant un temps limité mais indéterminé, le fonctionnement de l'un des services publics les plus importants de l'Etat du Vatican sera assuré par un Etat étranger en territoire étranger. Encore serait-il plus exact de dire que c'est le bénéfice d'un service public étranger qui sera momentanément réservé aux ressortissants du nouvel Etat, puisque ces ressortissants, au lieu de fréquenter des écoles spéciales, établies exclusivement à leur usage, seront admis dans des écoles italiennes sur un pied d'égalité avec les enfants italiens.

L'autonomie des services publics, constate M. ROUSSEAU, est de ce fait bien ébranlée. Quand un Etat est doté de la plupart de ses services publics par un Etat tiers, quand il doit recourir à la collaboration positive de cet Etat pour les faire fonctionner, « il faut bien avouer, dit-il, que cette autonomie nécessaire se désagrège et disparaît ».

L'existence de la Cité du Vatican serait compromise sans le concours que lui apporte l'Italie, « concours actif le plus souvent, abstention volontaire parfois aussi ».

« Assurément, conclut M. ROUSSEAU, résumant les observations que nous venons de présenter, ce n'est pas là une raison nécessaire pour refuser à la Cité du Vatican l'existence juridique; mais c'est une raison suffisante pour lui refuser la qualité étatique au sens normal et habituel du mot. »

§ II. --- ABSENCE DU CRITÉRIUM JURIDIQUE DE L'ÉTAT :
LA SOUVERAINETÉ

M. ROUSSEAU rappelle qu'à l'occasion de la réception officielle qui eut lieu au Palais du Vatican le 3 mars 1929, l'ambassadeur du Brésil, doyen du corps diplomatique accrédité auprès du Saint-Siège, M. DE MALGHAES DE AZEREDO, qualifia de « dilettantes et d'amateurs de politique internationale ceux qui nient la souveraineté du Saint-Siège ».

« Il faut pourtant voir les choses comme elles sont, dit M. ROUSSEAU; la souveraineté de l'Etat n'a rien de commun avec celle du Pape ». Les analogies sont à son avis toutes extérieures; l'indépendance de l'Etat découle de la répartition des compétences législatives, juridictionnelles, coercitives entre les Etats. Mais toutes ces compétences sont de même ordre, car le but des gouvernants est d'ordre exclusivement temporel. Cette répartition des compétences est surtout une répartition géographique; la compétence d'un Etat s'exerce exclusivement dans un cadre territorial et toujours le même; toute autre compétence ne peut en même temps s'y exercer. L'indépendance du Souverain Pontife découle de la séparation du spirituel et du temporel; le catholicisme n'est pas une religion nationale liée à un Etat; « elle est avant tout une religion supra-nationale, universelle, et fonde une société exclusivement spirituelle ».

La souveraineté du Souverain Pontife diffère encore, remarque le même auteur, de la souveraineté de l'Etat à un autre point de vue; le principe de non interven-

tion n'y est pas respecté comme entre Etats. Toute l'activité internationale du Saint-Siège est marquée d'un caractère d'intervention; les sujets du Pape étant en même temps ceux d'un autre Etat.

Les Concordats passés avec le Saint-Siège règlent des questions d'ordre interne qui doivent, comme telles, relever de la seule compétence étatique.

De même, les *relations diplomatiques* du Saint-Siège apparaissent en définitive comme une série d'immixtions continuelles dans les affaires intérieures des Etats.

CONCLUSION. — « Aucun apport nouveau, conclut M. ROUSSEAU, ne résulte à cet égard du traité du Latran. Le traité n'a pas donné au Saint-Siège les éléments de fait de l'Etat; il ne lui a pas davantage donné le critérium juridique de l'Etat, la souveraineté, c'est-à-dire la compétence internationale, car de ce point de vue, aujourd'hui comme hier, la compétence de l'Etat de la Cité du Vatican échappe aux deux principes qui gouvernent l'action de l'Etat en droit international. Elle échappe en premier lieu au principe de la spécialisation temporelle des compétences étatiques. Elle échappe en second lieu au principe d'abstention qui régit ces compétences, dans leurs relations respectives ».

En définitive, la souveraineté qui reste essentiellement liée à la notion de l'Etat doit être refusée au Saint-Siège, qui ne peut prendre rang dans la vie internationale sur le même plan que les seules personnes souveraines : les Etats.

CHAPITRE 11

LA SOUVERAINETE DU SAINT-SIEGE FONDEE SUR L'EXTENSION DE LA NOTION DE PERSONNALITE

Entre 1870 et 1929, la papauté ne possédait plus de territoire; le maintien de ses prérogatives, de l'avis de nombreux auteurs, s'il ne pouvait plus résulter de l'existence de l'Etat Pontifical, le pouvoir temporel ayant disparu intégralement, n'en gardait pas moins une base juridique, et s'expliquait autrement que par une souveraineté d'honneur reconnue au Pape, comme le prétendaient à la même époque des auteurs tels que BOMPARD, BLUNTSCHLI ou RIVIER.

Or, de l'avis d'autres auteurs, cette attitude, la plus simple puisqu'elle refuse aux manifestations d'activité internationales du Saint-Siège tout caractère juridique, quelque logique puisse-t-elle être, n'en est pas moins contredite par les faits, qui ont montré après 1870 que le Saint-Siège continuait d'exister sur un plan analogue à celui des Etats (1). De plus, cer-

(1) L'impossibilité logique d'expliquer cette situation avec les principes classiques faisait l'intérêt de la théorie de la survivance de l'Etat pontifical. Si le Saint-Siège subsistait, même réduit seulement au Vatican, alors rien n'était changé, et la souveraineté du Pape conservait sa base d'Etat.

taines des prérogatives du Saint-Siège résultaient d'actes passés en la forme diplomatique et dont le caractère en droit ne pouvait être contesté. C'est ainsi que le règlement de Vienne du 19 mars 1815 stipulait que les ambassadeurs, les légats et les nonces, seraient les seuls ministres publics revêtus du caractère représentatif.

Ces droits et ces prérogatives conservés par le Saint-Siège ont été expliqués, nous l'avons vu, par la pure tolérance des Etats, libres d'admettre sur leur territoire ces manifestations d'activité, quand ils y voient leur intérêt ou plutôt celui de leurs sujets. C'est là une explication qui n'a pas paru satisfaisante à tous les juristes désireux d'adapter aux faits les théories juridiques qui leur conviennent le mieux.

Les auteurs, dont nous présentons ici les théories, ont placé nettement le Saint-Siège dans le cadre du droit, en reconnaissant qu'il est une exception, mais une exception juridique, les Etats donnant leur consentement à cette anomalie.

Cette nouvelle attitude est donc fondée sur la volonté des Etats, volonté expresse souvent, parfois aussi simplement tacite, mais qui ne place pas le Saint-Siège sur un pied d'égalité avec les Etats.

Sans dégager la notion de souveraineté spirituelle à laquelle feront appel d'autres juristes, certains auteurs ont reconnu exceptionnellement au Pape la personnalité internationale en la dissociant de la notion de souveraineté qui continuait pour eux à convenir uniquement aux Etats.

On peut marquer une gradation entre les doctrines qui font l'objet de ce chapitre en distinguant d'une part, celles qui affirment le caractère juridique de la situation du Saint-Siège, sans l'expliquer à fond (il suffira d'ailleurs d'en donner un rapide aperçu), et celles qui, d'autre part, précisent les premières en leur donnant une forme plus juridique. La plus importante a été exposée par M. GIDEL.

SECTION I

Premier groupe de théories

Pour certains auteurs, le Saint-Siège n'a pas perdu en 1870 son caractère de personne internationale. Le Souverain Pontife a conservé sa place dans le droit des gens, grâce à une autorisation spéciale des Etats qui ont accepté de lui reconnaître sa souveraineté antérieure, à raison du caractère exceptionnel qu'elle présentait. Cette volonté des Etats n'est pas apparue expressément, puisque n'a pas eu lieu le Congrès International dont la réunion avait été proposée en 1870, et qui aurait solennellement établi la situation internationale du Saint-Siège, mais c'est à la volonté tacite des Etats qu'il est alors fait appel.

Cette volonté s'est en effet manifestée quand les puissances intervinrent auprès de l'Italie pour solliciter d'elle les engagements jugés indispensables à la garantie d'indépendance du Souverain Pontife; puis, lorsqu'elles prirent acte de la loi des garanties et continuèrent comme par le passé leurs relations avec la Papauté.

Les auteurs, partisans de cette théorie, font appel aux faits historiques, au pouvoir politique du Pape resté le même après 1870 et à l'influence très grande qu'il a conservée après cette date.

Le Saint-Siège, comme le faisait remarquer l'un d'eux, a le caractère suivant : « Chacun constitue à sa façon cette souveraineté spéciale, en agrandit ou en restreint les effets, en diminue ou en étend les conséquences, suivant les résultats de ses études et de ses réflexions, parfois aussi de ses aspirations et le plus souvent de ses idées politiques et religieuses (2). »

La personnalité, reconnue au Pape pour WEISS (3), reste depuis 1870 ce qu'elle était antérieurement : « Le Souverain Pontife conserve une situation d'indépendance complète vis-à-vis de tous les Etats comme par le passé. »

La situation du Saint-Siège, en définitive, tout en résultant de la volonté des Etats, prend sa base dans le droit international.

SECTION II

Théorie de M. GIDEL

La personnalité du Saint-Siège, exception juridique

Cet auteur précise les idées simplement émises par les théories antérieures, leur donne une forme plus

(2) FÉRAUD-GIRAUD : *Etats et souverains*, p. 239. Ce même auteur ajoute : « C'est ainsi que par cette voie on arrive parfois à nier en définitive cette souveraineté que l'on a de la peine à définir et à préciser. »

(3) A. WEISS : *Pandectes françaises*, 1892-5-19.

juridique, et, constatant la personnalité *de jure* du Saint-Siège, l'explique par la volonté des Etats capable de créer à leur gré des personnes internationales artificielles.

Pour M. GIDEL, la question de la condition internationale du Saint-Siège n'a donc jamais été examinée avec un esprit assez impartial par les auteurs qui ont voulu en dégager les traits caractéristiques.

D'après lui, les questions étudiées l'ont toujours été en vue d'arriver à une solution d'espèce sur un point précis; mais jamais les principes essentiels, dégagés de toutes les questions d'intérêt secondaire dans lesquelles s'embarrassent de trop nombreux juristes, n'ont été clairement exposés.

La question de la condition internationale de la Papauté est l'exemple frappant d'un problème posé d'une manière trop étroite, examiné à la loupe mais sans préoccupation des tenants et des aboutissants, et résolu sans qu'on ait pris le recul nécessaire pour voir d'ensemble tous les cas à résoudre. De plus les impropriétés de langage et les incertitudes d'expression ont grandement contribué à augmenter l'imprécision qui domine en la matière, telle est son opinion.

Le Souverain Pontife, de l'avis de cet auteur, ne peut plus actuellement être considéré comme un sujet de droit international *jure suo*, mais néanmoins il fait partie du droit des gens. M. GIDEL estime, en effet, que la notion de personnalité du droit public ne se superpose pas exactement à la notion d'Etat; il est inexact de prétendre qu'il n'y a capacité internationale que là où il y a nation, qu'il n'y a personne

de droit international que là où il y a Etat. Le Saint-Siège possède un caractère spécial, c'est entendu, mais il n'est pas le seul membre du droit des gens à le posséder; sa situation n'est pas unique.

M. GIDEL élargit la notion de personnalité en la dissociant de la notion de souveraineté et le Saint-Siège est alors normalement intégré dans une catégorie bien définie : tels sont les principes essentiels qui sont la base du système à exposer.

§ 1. — SITUATION DU SAINT-SIÈGE APRÈS 1870
EST-IL SOUVERAIN ?

Le Saint-Siège est-il souverain ? C'est ce que se demande d'abord M. GIDEL.

« Pour qu'une question soit bien posée, dit-il, il faut que les termes employés rendent exactement la pensée de ceux qui les emploient; il faut qu'ils ne soient susceptibles que d'une seule signification afin qu'ils correspondent nécessairement à une seule et même idée dans l'esprit de tous ceux qui les entendent. » Or, il estime qu'il n'en est pas ainsi en ce qui concerne l'interprétation du mot souverain. Etre souverain signifie, pour lui, avoir une puissance de commandement inconditionnée, avoir la compétence de la compétence. Un Etat souverain doit être complètement indépendant; il n'est dans un rapport de subordination à l'égard de personne. Etre souverain, par suite, c'est être une personne juridique possédant le maximum de capacité internationale : tel est pour lui le vrai sens du mot.

Or, les juristes continuellement emploient le terme « souverain dans le sens d'Etat. Ainsi, ce mot qui ne devrait être employé que comme adjectif afin de désigner une catégorie spéciale d'Etat ou de personnes du droit international est employé comme substantif d'une façon vicieuse, pour désigner toute personne du droit international qu'elle ait ou non une puissance de commandement inconditionnée ». Dans cette terminologie vicieuse, constate M. GIDEL, être souverain veut dire simplement être une personne du droit international, alors que cette expression ne devrait s'appliquer sainement qu'aux personnes ayant le maximum de capacité internationale concevable. C'est pourquoi se trouvent confondues les deux notions, très différentes pourtant comme portée, de souveraineté et de capacité internationale. Ce double sens, à l'avis de cet auteur, a grandement contribué à obscurcir la question de la condition internationale de la Papauté. Pour lui, quand les auteurs se demandent si le Pape est ou non souverain, ils confondent les deux termes de souveraineté signifiant puissance inconditionnée de commandement et souveraineté signifiant capacité internationale. Pour cette raison, les deux problèmes suivants ont été mêlés :

1) Savoir si le Pape est souverain, c'est-à-dire chef d'un Etat comme les autres,

2) Ou bien s'il possède à défaut de souveraineté une capacité internationale quelconque.

L'emploi mal approprié du mot souveraineté a nui à la solution de tous les problèmes concernant les personnes internationales.

La question internationale de la Papauté, en effet, n'est qu'une des faces de la question générale des personnes du droit international. Les juristes, très souvent, n'ont pas tenu compte de ce rapport, ce qui les a empêchés de mettre au point toute la théorie de la personnalité internationale.

L'étude des différentes catégories de personnes du droit des gens aurait permis de préciser très vite la condition de la Papauté en l'intégrant justement dans la catégorie appropriée à laquelle elle appartient. C'est l'insuffisance des principes concernant les personnes du droit international en général qui a empêché de déterminer le statut de la Papauté.

La première question qui se pose, dit M. GIDEL, celle qui se présente immédiatement à l'esprit, est de savoir si le Pape est après 1870 un souverain au même titre que les autres chefs d'Etat; si, en d'autres termes, le Saint-Siège est un Etat comme les autres. Aucun doute, dit-il, n'est possible sur ce point. Et, développant sa pensée, il donne les raisons pour lesquelles, à son avis, l'Etat Pontifical n'existe plus. « Avant 1870, écrit-il, il existait une nation pontificale, un Etat qui ne différait en rien des autres Etats et des autres nations... depuis l'entrée des Italiens à Rome, cette situation s'est modifiée d'une manière totale. En vain, les auteurs, avec des nuances diverses, d'ailleurs, ont soutenu le contraire (4). »

Rappelant les théories émises en vue de soutenir la survivance du pouvoir temporel, il les réfute.

(4) *Op. cit.*, p. 599.

Certains auteurs, nous l'avons vu précédemment, ont considéré la conquête de Rome comme une usurpation de fait ne pouvant prévaloir contre le droit; cette thèse, qui est celle du marquis D'OLIVART (5) et de M. HÉMAR (6), est inadmissible à son avis, étant en contradiction manifeste et absolue avec les faits qu'elle refuse de reconnaître.

L'autre opinion adoptée, celle qui tend à faire admettre que le Pape n'aurait pas perdu la totalité du territoire sur lequel il exerçait sa puissance, mais une partie seulement, a été à son tour examinée par M. GIDEL. Certains auteurs, en effet, pour justifier leur théorie, ont vu dans la souveraineté du Pape sur le Vatican et sur le Latran une souveraineté de droit reconnue par l'Italie elle-même. M. GIDEL refuse d'admettre cette interprétation qui méconnaît, dit-il, les termes formels de la loi des garanties; celle-ci parle de la « jouissance » et non de la propriété des Palais apostoliques. D'autres auteurs invoquent au profit de la Papauté après 1870 le maintien d'une simple souveraineté de fait. « Quelle valeur, dit M. GIDEL, attribuer à cette simple souveraineté de fait et comment considérer le Pape comme étant le souverain de ce qu'on a appelé la « principauté vaticane » si l'on ne lui attribue qu'un simple droit de jouissance sur les palais pontificaux » ?

Tout prouve, à son avis, que le pouvoir temporel de la Papauté a été définitivement aboli en 1870; l'exa-

(5) DE OLIVART : *Le Pape, les Etats et l'Eglise en Italie*, 1897, p. 3.

(6) M. HÉMAR : Plaidoirie en faveur du Saint-Siège devant le Tribunal de Montdidier (affaire Plessis-Bellièvre). *Gazette des Tribunaux* du 30 décembre 1891.

men des événements qui ont précédé la prise de possession de Rome, l'étude des textes mis en application à cette époque (7) conduisent impérieusement pour lui à cette déduction (8).

« La conclusion s'impose », dit-il : le Pape n'est plus depuis 1870 le chef d'un Etat comme les autres. L'Etat (à supposer qu'il existe) à la tête duquel il est placé, diffère profondément des autres Etats. Si le Saint-Siège est un Etat, c'est un Etat sans territoire (9). »

Or, le Pape peut-il être considéré comme un chef d'Etat bien que ne possédant pas de territoire ? M. GIDEL, avec de nombreux publicistes, pense que l'Eglise catholique ne saurait être assimilée à un Etat. L'Eglise ne possède pas les éléments matériels qui composent un Etat. « C'est en vain, dit-il, qu'on prétendrait trouver une population, un territoire, propres à l'Eglise catholique; son autorité s'étend sur des sujets innombrables, fixés sur des étendues de terre immenses; mais ces fidèles, en même temps qu'ils sont catholiques, sont les ressortissants de domi-

(7) Les principaux textes officiels sont : le Décret du 9 octobre 1870, la circulaire du Gouvernement italien du 18 octobre 1870, et la loi des Garanties du 13 mai 1871.

(8) La presque totalité des auteurs, dit-il, sont d'accord sur ce point. « Il n'est pas un gouvernement, dit M. BAUDOUIN, à l'esprit duquel soit un instant venue la pensée que l'annexion des Etats pontificaux à l'Italie n'ait pas été totale; que le pouvoir temporel du Pape n'ait pas absolument cessé d'exister ». Et il cite à l'appui les auteurs qui partagent sa façon de voir : BAUDOUIN : *Conclusions dans le Journal des parquets*; NYS : *Le droit international*, t. II, p. 313; BRUSA : *De la juridiction du Vatican*, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XV, 1883, p. 121; PASQUALE FIORE : *Nouveau droit international public*, nouvelle édition, 1911, p. 371; PILLET, note dans *Sirey*, 1895-2-57.

(9) GIDEL : *op. cit.*, p. 601.

nations politiques déterminées. Nous ne pouvons donc voir dans l'Eglise catholique une personne nécessaire du droit international et nous ne pouvons, par suite, faire découler la qualité de souverain au profit du Pape, de ce fait qu'il est le chef de la catholicité (10). »

Le Pape n'est plus considéré comme un souverain de droit commun et d'autre part il n'est pas souverain non plus en tant que chef de l'Eglise. « Sa souveraineté » se précise, dit M. GIDEL, grâce à cette double élimination.

Tout, en effet, n'est pas fini par cette négation, car pour M. GIDEL la capacité internationale n'est pas irrémédiablement liée à la notion d'Etat.

§ 2. — LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE DU SAINT-SIÈGE

Il ne faut pas conclure d'après M. GIDEL que le Pape n'est pas souverain, car il est inexact de prétendre qu'il n'y a capacité internationale que là où il y a nation, qu'il n'y a personne de droit international que là où il y a Etat.

« Il existe, écrit-il, deux catégories de personnes du droit international : d'une part, les personnes que l'on peut appeler les « personnes normales » du droit international, et d'autre part, celles que, par opposition, l'on peut appeler les « personnes artificielles » du droit international (11). La première catégorie

(10) GIDEL : *op. cit.*, p. 602.

(11) GIDEL : *op. cit.*, p. 604.

comprend les Etats, la deuxième est constituée par les entités politiques qui, ne répondant pas à la définition de l'Etat, se trouvent cependant régies dans une mesure plus ou moins large par les règles du droit international.

A quelle condition une entité politique sera-t-elle considérée comme une personne internationale ?

Pour répondre à cette question, il suffit de constater quelle est la pratique internationale et de voir si elle applique à cette entité les règles du droit international. Cette catégorie de personnes est donc créée par la volonté souveraine des Etats; ce sont, ainsi que les nomme M. GIDEL, par opposition aux personnes normales que sont les Etats, des personnes artificielles du droit des gens. D'après cet auteur, la conséquence de cette division des personnes du droit des gens est très importante. L'expression « reconnaissance internationale » prend un sens et une portée très différentes, selon qu'elle s'applique à des personnes normales ou au contraire à des personnes artificielles du droit des gens. S'il s'agit de personnes normales, la reconnaissance sera simplement déclarative : l'Etat qui opère la reconnaissance d'un autre Etat, se borne à constater l'existence de cet Etat; ce n'est pas une concession gracieuse qu'il lui fait, c'est simplement l'aveu, la constatation d'une situation politique existante. Le groupement politique réunit les éléments dont l'ensemble constitue la notion d'Etat; il en résulte que la reconnaissance, s'agissant d'un Etat, ne peut être arbitrairement refusée sans qu'il n'en résulte un manquement aux obligations

internationales qui expose à des mesures de retorsion justifiées l'Etat qui les a méprisées.

S'agit-il au contraire de la reconnaissance appliquée à des personnes artificielles; celle-ci, malgré une apparente ressemblance, devient tout à fait différente. Ces entités politiques, en effet, ne réunissent pas par elles-mêmes les conditions de fond de la personnalité internationale, n'étant pas des Etats. Dès lors, elles prennent place dans le droit international non pas d'elles-mêmes, mais grâce au bon vouloir des Etats, dans la mesure bien entendu où ceux-ci estiment indispensable de les faire participer aux règles du droit international. Dans ce cas, la reconnaissance a un caractère particulier puisqu'il ne s'agit plus de constater une situation établie, mais d'attribuer à une institution une valeur internationale qu'elle ne possède pas elle-même.

Lorsqu'elle vise les personnes artificielles, la reconnaissance, dès lors, n'est plus déclarative, mais attributive, créatrice de personnalité.

De là il résulte que, s'appliquant à une personne artificielle, la reconnaissance constitue une concession gracieuse, un acte bénévole de la part des puissances qui l'accordent ; c'est l'inverse de ce qui se passe pour les Etats.

Si un Etat refuse de reconnaître la capacité internationale d'une personne artificielle, alors que les autres Etats jugent nécessaire d'agir autrement, on ne peut alors dire que le membre récalcitrant lèse le droit international; son refus ne justifie aucune mesure de rétorsion de la part des puissances tierces.

Ainsi pour M. GIDEL et les auteurs qui partagent sa théorie, les entités auxquelles s'appliquent les règles du droit international se présentent avec des natures différentes. « Les unes, dit-il, puisent dans leur essence même, leur valeur internationale, les autres ne doivent d'exister qu'à une concession gracieuse des autres personnes internationales qui, artificiellement, leur donnent une valeur qu'elles n'ont pas par elles-mêmes (12). »

Il est possible qu'une entité politique, appartenant originairement à l'une des deux catégories, passe par la suite dans celle des deux à laquelle elle n'appartenait pas tout d'abord. Ainsi l'Etat indépendant du Congo, personne artificielle du droit des gens à ses débuts, se transforma ensuite en personne normale, alors que la Papauté, primitivement personne normale, est devenue une personne artificielle. Si, depuis 1870, en effet, l'Etat Pontifical ayant disparu, le Saint-Siège n'a plus de valeur internationale propre, cette valeur ne peut résulter que de la volonté des Etats. Pour M. GIDEL cette affirmation découle nettement des idées exposées précédemment : le Saint-Siège ne peut plus être considéré comme un Etat semblable aux autres, puisqu'il n'a conservé aucun droit de domination temporelle sur le Vatican et ses dépendances. La conclusion est donc nécessaire : Si le Saint-Siège n'est plus une personne normale du droit international, il n'a pas de valeur internationale propre, il ne peut puiser cette valeur que dans l'assen-

(12) *Op. cit.*, p. 612.

timent des personnes normales du droit international, il ne peut être qu'une personne artificielle (13). Mais dans la mesure où elle existe, la capacité internationale d'une personne artificielle n'est pas qu'une apparence; elle est réelle et ne diffère pas de la capacité internationale d'une personne normale. Il n'y a de différence qu'au point de vue de l'origine : inutile dans le cas des personnes normales, la reconnaissance devient obligatoire quand il s'agit de personnes artificielles.

Pour la Papauté, de ce que sa reconnaissance présente un caractère constitutif, et non simplement déclaratif, il résulte que sa capacité est essentiellement relative. Chaque puissance détermine librement la capacité internationale qu'elle entend reconnaître

(13) Cette idée de M. GIDEL a été exprimée par plusieurs auteurs, notamment le ministre italien LANZA (cité par le comte ROSTWOROWSKI): « Le ministère, disait-il, considère le Pape comme une personne à laquelle, en aucune façon, aucune disposition de notre droit interne ne peut être appliquée, comme un être international indépendant de tout Etat et de toute juridiction ». « Telle a bien été, conclut M. GIDEL, la signification de la loi des garanties, qui a eu pour objet de créer artificiellement au profit du Saint-Siège et au moyen d'un système de garanties les avantages juridiques du pouvoir temporel. MANCINI, ajoute-t-il, sentait bien lui aussi tout le caractère artificiel de l'existence internationale du Saint-Siège lorsque dans la discussion de la même loi, il qualifiait la souveraineté reconnue au Pape, de souveraineté simplement honoraire ». A notre connaissance, dit encore M. GIDEL, c'est le comte ROSTWOROWSKI qui a marqué de la façon la plus nette l'idée que le Pape ne doit sa capacité internationale qu'à une création artificielle faite par les puissances : « On a créé, dit-il, en faveur du Saint-Siège le droit de légation, droit véritable en ce sens que les légats et nonces et les représentants des puissances près le Saint-Siège sont réellement assimilés aux agents accrédités d'Etat à Etat; mais ce droit, tout en étant réel, n'en reste pas moins imparfait au point de vue de son fondement, de son origine, et correspond en cela d'une manière frappante à la souveraineté de tolérance créée au Souverain Pontife après la chute du pouvoir temporel. »

au Saint-Siège. L'attitude prise par une puissance ne préjuge aucunement de l'attitude des autres Etats et leur laisse entière liberté d'appréciation. Cette même attitude sur un point spécial ne préjuge pas davantage de l'attitude prise sur d'autres points. Une personne artificielle peut, par conséquent, être considérée comme étant capable à certains points de vue, incapable à d'autres (14).

Ainsi après la disparition de l'Etat Pontifical, les théories précédentes, dont M. GIDEL est le plus éminent représentant, aboutissent à reconnaître une souveraineté de droit au Souverain Pontife, mais cette souveraineté conserve un caractère exceptionnel en ce sens que la situation de la Papauté n'est que le résultat de la volonté des Etats.

La personnalité artificielle du Saint-Siège est juridiquement fondée, mais elle est créée par les membres du droit des gens; elle conserve, ainsi que l'a mis en lumière M. GIDEL, un caractère relatif.

(14) M. STRUPP, Professeur à l'Université de Francfort-sur-le-Mein, estime aussi que les Etats ne sont pas les seuls sujets du droit international, mais aussi « toutes les personnes, toutes les collectivités auxquels les Etats, seuls créateurs incontestés du droit international reconnaissant la capacité d'avoir des droits et des devoirs internationaux ». Dans cette catégorie, dit M. STRUPP, rentre le Saint-Siège; il est sujet de droit international vis-à-vis de trois catégories d'Etats qui peuvent être considérés comme l'ayant reconnu :

a) Ceux qui entretiennent avec lui des relations diplomatiques qui ne sont pas uniquement des relations de courtoisie, mais bien des relations du droit international public;

b) Ceux qui reconnaissent expressément aux Concordats la qualité de traités internationaux : la Bavière, par exemple, par le Concordat du 29 mars 1924;

c) Enfin les Etats comme l'Esthonie, qui ont demandé la reconnaissance internationale du Pape.

— KARL STRUPP : *Eléments de droit international public universel, européen et américain*, 2^e édition, Paris, 1930.

CHAPITRE III

L'EGLISE PHENOMENE SOCIAL EXTRA ETATIQUE

Cette théorie, dont le principal représentant est M. SCELLE (1), pose en principe que la loi des garanties est l'affectation par le gouvernement italien d'un domaine public à un but international et que le traité du Latran n'est que la consolidation de cette affectation.

SECTION I

Principes généraux

Il existe en dehors des Etats, des Sociétés internationales qui comprennent plusieurs catégories; elles diffèrent les unes des autres par leur nature juridique, leur mode d'organisation et leur but.

§ 1. — LES SOCIÉTÉS INTERÉTATIQUES.

Lorsqu'il se forme des rapports économiques entre les membres de pays voisins, français et allemands

(1) V. Georges SCELLE : *Précis de droit des gens*, Paris, 1932 : Première partie; Introduction; Le milieu intersocial.

par exemple, il est nécessaire de réglementer les relations qui s'effectuent : transports ou échanges; la coutume et les traités les organisent et les sanctionnent habituellement. Ces rapports entre pays voisins, de plus en plus nombreux actuellement surtout, traduisent l'intensité de la vie internationale. Il suffit pour qu'existent ces Sociétés d'un caractère particulier que s'établissent des rapports, même passagers, entre les membres d'Etats voisins. « Les possibilités, dit M. SCELLE, défient dans ce domaine toute classification; les mêmes individus, les mêmes collectivités, peuvent contribuer à former des groupements régionaux, continentaux, contigus ou non contigus (2). »

Au sommet de ces Sociétés, se trouve la Société globale ou communauté du droit des gens; il est aujourd'hui indiscutable que le fait juridique intersocial est mondial, que des relations sociales existent en puissance entre tous les habitants de la terre et que les échanges de produits, de services et d'idées, s'entrecroisent comme un réseau sur l'ensemble de la planète.

« Dans toutes ces Sociétés interétatiques, les fonctions sociales sont remplies, la règle de droit est exprimée, les compétences conférées, les situations juridiques réalisées, leur régularité constatée, leur efficacité assurée... Toutes ces fonctions s'accomplissent par la collaboration ou par l'action concurrente des gouvernements et agents étatiques qui agissent comme gouvernements et agents internationaux. »

(2) V. G. SCELLE : *op. cit.*, p. 50.

La solidarité mondiale, qui sert de base au fondement de ces sociétés, donne à celles-ci, des liens souvent diffus et très lâches, car la solidarité diminue d'intensité à mesure que son domaine s'étend.

§ 2. — LES SOCIÉTÉS SUPER-ÉTATIQUES

Elles comprennent des groupes hiérarchisés ou organisés. La solidarité qui existe entre eux se traduit sous la forme d'institutions publiques communes. L'exemple le plus frappant de ces Sociétés est l'Etat fédéral dont le gouvernement se superpose à celui de chacun des Etats distincts qui le composent, ceux-ci conservant néanmoins une autonomie parfois très étendue.

Les Etats fédéraux ne s'organisent pas subitement; ils résultent toujours d'une évolution, généralement très lente, amenant entre les Etats membres la création d'organes communs de plus en plus nombreux.

Au début, restreints à un domaine peu étendu, ils comprennent par exemple les communications postales ou les moyens de transport; puis, peu à peu, la fusion des services, laissant apparaître de réels avantages, le dernier degré d'évolution aboutit au super Etat qu'est l'Etat Fédéral.

Depuis la guerre, cette forme de gouvernement, vu les avantages de centralisation et d'autonomie à la fois qu'elle procure à ses membres, a été adoptée par de nombreux Etat; elle tend même à se substituer à la forme traditionnelle de l'Etat simple.

§ 3. — LES SOCIÉTÉS EXTRA-ÉTATIQUES.

Ce sont des Sociétés internationales dont les ressortissants appartiennent à des Etats différents. Elles sont qualifiées d'extra-étatiques parce qu'elles ne font pas appel pour réaliser le but de leur activité aux gouvernements des Etats; elles cherchent à écarter, au contraire, l'intervention des gouvernements et des agents nationaux. Elles réalisent des fins à elles propres et les individus qui les composent appartiennent déjà à des Sociétés étatiques, inter-étatiques, super-étatiques. Ces Sociétés présentent des caractères particuliers qui sont les suivants :

a) La solidarité qui unit leurs membres est spéciale; elle n'est pas générale comme celle de l'Etat. C'est ainsi que le but de ces Sociétés le plus souvent est spirituel, religieux, scientifique ou philanthropique; parfois aussi leur caractère en est purement utilitaire; c'est le cas des internationales ouvrières, patronales ou commerciales.

b) Il est fait abstraction du lien unissant à leurs nations respectives les membres de ces groupements, la nationalité restant indifférente au but visé.

Il en résulte que les groupes ne sont pas gérés par des agents de l'Etat; la Société s'organise d'une façon autonome, sans tenir compte des gouvernements qui lui restent complètement étrangers.

c) Ces Sociétés prennent place dans le droit des gens qui leur confère leur compétence comme aux autres sociétés internationales. Il n'y a pas lieu de

parler de souveraineté pour elles : « La souveraineté, dit M. SCELLE, est une notion d'ordre absolu qui implique le pouvoir pour un individu de faire tout ce qu'il veut et, par conséquent, d'imposer sa volonté à tous les autres individus. Or ce pouvoir absolu n'existe pas en fait dans une Société. »

d) Il est également inutile de chercher à savoir si ces groupements ont ou non la personnalité juridique, le droit des gens leur confère une compétence, cela suffit. La compétence qui leur est reconnue est uniquement déterminée en fonction du but visé.

e) Pratiquement, il est utile de distinguer les Sociétés inter-étatiques des services publics avec lesquels elles présentent plusieurs caractères communs. Comme les services publics, elles se proposent de réaliser le bien-être de leurs membres, mais leurs services restent indépendants des gouvernements, ils sont autonomes et possèdent des biens propres.

Très différentes des services publics concédés, elles se rapprochent au contraire des services publics syndicalisés qui sont gérés par la collectivité des usagers (3).

La grande différence qui existe entre les sociétés extra-étatiques et les services publics est relative à

(3) « On peut comparer ces organisations sociales extra-étatiques à des services publics émancipés de la tutelle des Etats, dit M. SCELLE, parce qu'il est conforme à la solidarité humaine et au progrès, ainsi qu'à la nature des intérêts particulièrement élevés que gèrent ces organismes, qu'ils soient libérés du joug politique que feraient peser sur eux les gouvernements; mais ils ne peuvent secouer ce joug qu'à la condition d'accepter la discipline juridique de la communauté humaine, son contrôle de légalité, et au besoin ses sanctions. »

leur origine, qui est spontanée, tandis que l'organisation des services publics résulte de la mise en œuvre des organes gouvernementaux. De l'avis de M. SCELLE, l'Eglise catholique est le type marquant de cette dernière catégorie dont les traits essentiels viennent d'être un peu plus longuement rappelés. L'administration des intérêts spirituels exige des biens, une organisation, des règles, des sanctions souvent très différentes de ceux que possède l'Etat.

M. SCELLE critique très vivement la doctrine de l'Eglise lorsqu'elle affirme la nécessité pour le Saint-Siège d'asseoir juridiquement son autorité par la possession d'un pouvoir temporel jugé indispensable au maintien de son indépendance.

« Le gouvernement pontifical, dit-il, professa toujours que la possession d'un pouvoir temporel était indispensable à l'accomplissement de sa mission spirituelle et au maintien de son indépendance. Les Etats pontificaux étaient considérés comme étant inaliénables. Les gouvernants catholiques, dans cette doctrine, avaient le devoir de garantir les possessions territoriales du Pape et l'intégrité de sa souveraineté interne. Cette doctrine, qui est celle du Syllabus, ajoute-t-il en se référant aux propositions XIV et LXII citées, est en opposition avec l'évolution de la vie internationale, le principe du droit des peuples et celui du droit classique de non intervention. »

De plus, il trouve que cette doctrine a été démentie par les faits. En 1796, les Etats pontificaux ont été conquis; en 1799, Pie VI a été emprisonné par le Pre-

mier Consul, puis le Pape Pie VII par l'Empereur. En 1820, le pouvoir temporel est à nouveau menacé par la Révolution et le Pape doit demander à l'Autriche son intervention. En 1840, le gouvernement de la République française est obligé, d'accord avec l'Autriche, l'Espagne, les Deux-Siciles, d'étouffer le mouvement républicain, et d'occuper Rome jusqu'en 1870, date à laquelle Victor-Emmanuel, profitant du conflit franco-allemand, entre dans Rome.

La disparition des Etats pontificaux a mis fin à la situation ambiguë de l'Eglise résultant du lien nécessaire voulu par ses membres entre elle et ses Etats. En réalité, pour reprendre l'expression même employée par G. SCELLE, il y avait toujours eu deux organisations distinctes et deux phénomènes internationaux : un Etat, d'une part, une organisation extra-étatique, de l'autre. Le Pape unissait en sa personne deux ordres de compétences : gouvernement d'Etat et gouvernement de l'Eglise. La disparition du chef d'Etat n'a préjudicié en rien à la compétence du chef de l'Eglise qui subsistait, son autonomie étant attestée dans la loi italienne des garanties.

SECTION II

Fondement juridique du statut du Saint-Siège

Pour M. SCELLE, l'Eglise n'est pas un Etat, ni une personne, encore moins une personne souveraine. Seuls, son chef, ses hauts dignitaires, ses membres, sont des personnes juridiques. Elle est une commu-

nauté internationale organisée, hiérarchisée, centralisée; si elle ne peut pas imposer par la force sa volonté aux gouvernements, ceux-ci, néanmoins, doivent compter avec elle, car, pour les fidèles, c'est un besoin d'avoir avec leur chef des relations libres. L'Etat a le devoir de veiller à la réalisation de ces rapports nécessaires et conformes à la solidarité internationale. De là, l'octroi par le droit des gens de compétences au Saint-Siège et l'engagement pris par les Etats qui y ont consenti de les respecter.

§ 1. — LE SAINT-SIÈGE DEPUIS 1870 : LA LOI
DES GARANTIES

1° Nature de la loi des garanties

Napoléon, en cherchant à réduire l'autorité du Pape pour la subordonner à la sienne, avait senti la nécessité de lui assurer un statut international; de même, en 1870, le gouvernement italien a imité le geste de l'Empereur.

La loi des garanties, qui a établi après la disparition du pouvoir temporel la situation du Saint-Siège, est, pour les auteurs qui partagent la théorie de M. SCELLE, un acte de législation internationale, réglant l'exercice des compétences reconnues à la Papauté, corrélativement celles du gouvernement italien.

Cette loi n'a que les apparences d'une loi ordinaire; en réalité, elle règle une situation internationale, elle est ce que les juristes ont l'habitude de désigner sous le nom d'acte-règle international. Celui-ci émane

d'autorités nationales, il est vrai, mais c'est uniquement parce qu'elles seules étaient à même de déterminer le statut de la Papauté. C'est un cas de gouvernement de fait.

Il y a eu tout d'abord bien des hésitations de la part de l'Italie à régler seule cette question. En 1861, CAVOUR avait proposé au Vatican et au gouvernement français un projet tendant à substituer au pouvoir temporel un système de garanties; ce projet fut repoussé par Pie IX:

En 1868 et 1870, nouvelles propositions comportant l'attribution en toute souveraineté du Vatican et de la cité léonine.

La gouvernement italien sentait toute la responsabilité assumée en réglant seul un problème dont la solution intéressait toute l'Europe; il ne le fit donc qu'après avoir tenté plusieurs démarches auprès du Saint-Siège et ne se substitua à la communauté internationale que parce que l'occupation de Rome par les troupes italiennes rendait difficiles les relations avec l'extérieur et compromettait l'indépendance du Souverain Pontife; à cela il fallait d'urgence remédier. Auparavant, le ministre des affaires étrangères tint, dans une déclaration expresse, à reconnaître les obligations du gouvernement italien.

Le 18 octobre 1870, en exposant le résultat du plébiscite, il s'engageait à maintenir, au nom de l'Italie, la situation internationale du Pape, à respecter la liberté de ses relations avec les Etats. Les gouvernements étrangers prirent acte de ces déclarations et c'est ainsi que l'initiative du gouvernement italien a

été constitutionnalisée par une acceptation internationale.

Le Saint-Siège a refusé de reconnaître la loi des garanties, mais, se demande M. SCELLE, son acceptation devait-elle être jugée indispensable à la validité de cette loi ? Il ne le croit pas. Que l'on considère l'Eglise comme une Société internationale spirituelle ou comme un service public international des cultes, l'intervention, la participation de ses gouvernements est certainement légitime lorsqu'il s'agit d'élaborer son statut. Mais à défaut de participation volontaire à l'élaboration de ce statut, les représentants de la communauté du droit des gens sont obligés de passer outre.

2° Contenu de la loi des garanties

Il résulte des principes directeurs de cette loi que le Pape est assimilé à un souverain. Mais cette assimilation ne comporte nullement la reconnaissance d'une vraie souveraineté; elle est purement formelle et ne sous-entend aucune compétence territoriale, attendu que le Pape est justiciable en matière civile des tribunaux italiens. La loi des garanties organisait également le droit de légation actif et passif auquel M. SCELLE (ainsi d'ailleurs que de nombreux auteurs) adresse de sérieuses critiques.

L'assimilation des nonces et des agents diplomatiques n'est pas exacte, à son avis; tandis que les agents diplomatiques s'abstiennent de toute ingérence dans les affaires d'Etat, les nonces, eux, s'immiscent dans ces mêmes affaires, étant donné leur double

caractère de représentants du Saint-Siège auprès des Etats et de directeurs hiérarchiques du clergé.

Pour M. SCELLE, les concordats sont des actes réglementaires passés par des gouvernements internationaux : le Saint-Siège d'une part et les Etats, de l'autre, afin de régler la situation du clergé, la discipline, la nomination des dignitaires ecclésiastiques, le traitement des prêtres et certaines institutions mixtes. Ils ont le même rôle que les traités-lois. Que le Pape soit ou ne soit pas un gouvernant, que l'Eglise soit ou ne soit pas un Etat, peu importe; ce sont des considérations qui n'influent pas sur le contenu de l'acte.

Il est faux de dire que les concordats sont étrangers aux relations internationales; dès lors que le Saint-Siège y prend part, ce n'est plus un service public interne mais international. Aussi la thèse qui voit dans les concordats une loi interne modifiable par voie réglementaire est la négation du droit, des faits. Toute réglementation de la Société lie la compétence des gouvernements; l'acte ne peut être modifié que par l'accord de ceux qui l'ont conclu.

§ 2. — LE SAINT-SIÈGE DEPUIS 1929 : LES ACCORDS DU LATRAN

Pour M. SCELLE, la condition internationale de l'Eglise catholique n'a pas été modifiée par les accords; ce serait, dit-il, une impossibilité juridique. Le traité présente un intérêt au point de vue politique et c'est avec raison que l'on a insisté sur la difficulté des négociations, mais du point de vue juridique il n'a qu'un intérêt très relatif.

1° *Nature des accords*

A la différence de la loi des garanties, les accords de 1929 offrent un caractère bilatéral qui n'existait pas dans la solution de 1870; l'Italie ayant réglé seule le nouveau statut du Saint-Siège. On a voulu accorder à cet acte synalagmatique une valeur juridique que n'avait pas la loi des garanties; mais, d'après M. SCELLE, la situation créée par le traité n'est pas plus synalagmatique que celle qui dérivait de la loi. Tous les deux créent des situations *objectives* et *réglementaires*, possédant de la même façon une valeur juridique dans la mesure seule où est traduit le droit des gens. « En outre, ajoute-t-il, de même que l'intervention du Pape dans l'établissement du statut international de l'Eglise est *légitime* mais ne saurait être exclusive, de même, *l'accord* du gouvernement italien et du Pape n'est pas *suffisant* à fixer ce statut. Le gouvernement italien en 1929 n'avait même plus pour agir les titres de 1871. Il ne possédait pas au même degré la compétence d'un gouvernement de fait et même le traité du Latran nous paraît d'une validité plus douteuse que la loi des garanties; il est entaché, au point de vue de la procédure, d'un vice certain, attendu qu'il n'émane pas du corps législatif représentant la communauté internationale. Il a été traité en affaire privée entre les deux parties contractantes, ce qui confine, conclut-il, au détournement de pouvoir. »

(4) G. SCELLE : *op. cit.*, p. 302.

On peut admettre toutefois, d'après cet auteur, une reconnaissance implicite résultant de la démarche faite auprès du Vatican par le corps diplomatique venant offrir ses félicitations au Souverain Pontife tout de suite après la conclusion du traité. Une participation plus effective des Etats à la conclusion du nouveau statut du Saint-Siège avait été prévue; elle aurait donné aux accords une garantie qui pouvait amener, en cas de violation de ses engagements par l'un des contractants, l'intervention des membres garants.

Cette proposition a été écartée à la fois par le gouvernement italien et par Pie XI; le Pape ayant déclaré n'accepter d'autres garanties que la bonne foi de l'Etat italien (celui reconnaissant sa souveraineté) et la constitution de la Cité du Vatican. Pour M. SCELLE, ces deux éléments d'ailleurs ont un caractère tout à fait fictif. Bien que repoussée par le Pape, la garantie pourrait toujours intervenir si les Etats la demandaient; le statut de l'Eglise intéresse tout le monde et par conséquent tous ont droit de veiller à son respect. « Tout gouvernement, dit M. SCELLE, étant à la fois national et international, a pour compétence de maintenir et de faire respecter le droit international en intervenant à cette fin (5). »

(5) La garantie se présente pour M. SCELLE de la même façon qu'en matière de neutralité. Les autres gouvernements de la collectivité internationale ont en droit objectif l'obligation absolue de garantir de façon active la neutralité. En droit positif, remarque-t-il, ainsi qu'en pratique il en a été et il en est encore autrement; la doctrine traditionnelle considérant que la garantie de neutralité ne s'impose qu'aux gouvernements qui se sont engagés à la fournir. *Op. cit.*, p. 125.

2° *Dispositions du traité. — Organisation
de la Cité du Vatican*

En ce qui concerne le traité de 1929, les nouveaux accords reprennent en partie les dispositions de la loi des garanties en les complétant par ailleurs. Ils organisent le statut de la Cité.

L'Italie, dans l'article 2 (6), attribue au Saint-Siège, en propriété et en souveraineté, non plus en jouissance simplement, le Vatican et ses dépendances, soit en tout une superficie de 44 hectares.

Pour M. SCELLE, il résulte de cette disposition, une modification, un renforcement de la situation préexistante, mais au fond, très peu de différence avec elle.

« Remarquons, dit-il, que cette opération est faite dans un but déterminé « aux fins spéciales et suivant les modalités qui font l'objet du présent traité ». Si le Pape venait à n'être plus le Chef de la catholicité, à la suite d'un schisme, ou s'il s'établissait hors de l'Italie, le Saint-Siège cesserait d'être propriétaire (7). » Il ne s'agit par conséquent que d'une propriété d'affectation; l'affectation de certains biens à l'utilité publique internationale, la création d'un domaine public et privé international.

« Le Saint-Siège n'a, dit-il, le pouvoir réglementaire qu'en respectant l'affectation; ce n'est pas plus

(6) L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège, dans l'ordre international, comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité de sa tradition et des exigences de sa mission dans le monde. »

(7) *Op. cit.*, p. 304.

la propriété véritable que lorsqu'il s'agit du domaine public étatique.

Quant à la soi-disant souveraineté, elle se ramène à la limitation de la compétence des autorités italiennes qui se voient interdire toute ingérence non seulement dans la Cité, c'est-à-dire dans le domaine affecté et doté d'administrateurs exclusifs, mais aussi dans les immeubles affectés hors de la Cité et où le régime est analogue pourvu qu'ils soient employés conformément à l'affectation prévue, c'est-à-dire à l'administration de l'Eglise (8). »

Le minuscule territoire, les services publics en miniature, voire même la pseudo-nationalité (9), pour reprendre l'expression employée par M. SCELLE, n'existent que pour assurer l'autonomie de l'administration papale. Cet auteur insiste beaucoup sur le rôle joué par l'Italie à l'égard du Saint-Siège. La participation de cet Etat à l'existence même de la Cité du Vatican, en assurant son fonctionnement, lui apparaît être la marque d'un véritable protectorat.

En effet, une délégation générale est donnée aux

(8) *Op. cit.*, p. 304.

(9) Pour M. SCELLE, il en s'agirait, en fait de nationalité, que d'une nationalité tout à fait exceptionnelle ne s'acquérant « *ni jure soli, ni jure sanguinis* », mais par la résidence et l'emploi dans les administrations pontificales. « Ce serait, dit-il, une nationalité de fonctionnaires, catégorie juridiquement inconnue. Elle n'est en réalité qu'une expression des immunités généralisées à tous les fonctionnaires du Saint-Siège. Elle n'a de valeur que pour les gouvernements qui la reconnaissent ; ce n'est qu'une pure fiction. L'Eglise catholique n'a pas de citoyens, mais des fidèles. » M. SCELLE compare aux membres du secrétariat de la Société des Nations les citoyens de la Cité du Vatican qui ne perdent pas non plus leur nationalité en devenant des fonctionnaires internationaux.

autorités italiennes pour juger d'après les lois italiennes les délinquants arrêtés dans la Cité et de plus la délégation devient inutile si l'appréhension a lieu en territoire italien : il n'est pas alors nécessaire de recourir à l'extradition. De plus, les sentences des tribunaux pontificaux reçoivent de plein droit l'exécution en Italie.

C'est à ces traits particuliers du régime actuel qu'est nettement caractérisé, pour M. SCELLE, le protectorat exercé par l'Etat italien.

Une particularité du régime du protectorat : la concordance nécessaire des politiques extérieures; celle-ci, résultant du dispositif des articles 22 à 24 (10), achève de donner au Saint-Siège son caractère de dépendance.

Le Saint-Siège, selon les termes de l'article 24, s'engage à s'abstenir de toute intervention dans les congrès et de toute manifestation de politique internationale. C'est là, à l'avis de M. SCELLE, un des principaux avantages obtenus par le gouvernement fasciste.

Les deux réserves faites par le Saint-Siège visant, l'une le cas d'accord entre les parties pour demander l'intervention papale, l'autre l'exercice d'une influence spirituelle ou morale du Pape, restent une très faible atténuation au principe posé par l'article 24. L'Italie, en conséquence des déclarations à l'article 24, s'engage à garantir la neutralité et l'inviolabilité du Saint-Siège.

(10) Enoncé des articles 22 à 24. V. l'annexe III.

M. SCELLE estime que le pseudo protectorat établi sur le Saint-Siège par l'Italie en 1929 est de valeur très discutable. La vocation de l'Eglise étant universelle, son « inféodation politique », dit-il, à un Etat déterminé, paraît incompatible avec la nature de ses buts. Or, le traité du Latran, conclut-il, aboutit à une consécration et à une accentuation de l'italianité de l'Eglise. En 1871, le gouvernement italien avait mieux compris son rôle et tenu compte des susceptibilités des puissances, puisqu'il considérait la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat comme une condition essentielle de la solidité de la loi des garanties.

Aujourd'hui, au contraire, le système du protectorat et les stipulations anormales du Concordat, contredisent fâcheusement le caractère international de l'Eglise catholique (11). »

En définitive, il est aussi irréel, d'après la théorie de M. SCELLE, de considérer la Cité du Vatican comme un Etat, si minuscule soit-il, après les accords du Latran qu'avant; il n'y a rien autre que la consolidation de l'affectation par le gouvernement italien d'un domaine public à un but international.

(11) V. SCELLE : *op. cit.*, p. 306.

DEUXIÈME PARTIE

Solutions particulières reposant sur l'idée de souveraineté spirituelle

D'après les juristes qui fondent sur son pouvoir spirituel la situation internationale du Saint-Siège, les accords du Latran ont apporté très peu de modifications à l'état de choses antérieur.

« S'il y a aujourd'hui, dit M. LEFUR, faisant allusion au caractère juridique de la situation du Pape depuis 1929, un motif de plus de reconnaître la personnalité internationale du Saint-Siège, ce n'est certes pas du traité du Latran que date cette personnalité; elle lui est bien antérieure (1)... »

C'est après la disparition du pouvoir temporel, en 1870, que s'est posé, nous l'avons vu, dans toute sa gravité, le problème concernant la situation internationale du Pape; et, tandis que, pour certains juristes, le Souverain Pontife ne pouvait plus être considéré comme un souverain en droit, puisqu'il ne possédait plus la personnalité du droit international reconnue aux seuls Etats, d'autres juristes, au contraire, ratta-

(1) *R. D. I.*, 1929, p. 42.

chaient bien avant 1870 au pouvoir spirituel la plus grande partie des prérogatives du Saint-Siège qu'à lui seul le pouvoir temporel n'expliquait pas d'une façon satisfaisante (2).

Le pouvoir spirituel du Pape n'était pris en considération dans les théories précédentes que pour servir de base à la personnalité simplement honorifique ou même juridique du Saint-Siège. (Les Etats reconnaissant le Saint-Siège en tant que personne artificielle du droit des gens seulement). Désormais, les juristes, retenant ce « premier recours aussi vague qu'inconsistant à la souveraineté spirituelle », l'analyseront et en feront la base juridique de la situation du Saint-Siège. Partisans de l'extension de la notion de la personnalité, les juristes dont les théories vont être exposées, élargissent cette notion pour y faire normalement place au Saint-Siège. Ils devaient trouver un appui précieux dans l'évolution du droit international et surtout dans l'apparition de la S. D. N. « La conception classique du droit international, disait-on naguère, s'avère scientifiquement nulle et pratiquement néfaste; théorie scientifiquement nulle parce que l'état de nature pour les nations comme

(2) « Sans doute, affirme l'un de ces auteurs, le Saint-Siège possédait un Etat avant 1870, mais il était alors impossible d'expliquer sa personnalité uniquement au moyen de sa souveraineté temporelle. Le privilège des nonces d'être de droit, depuis le congrès de Vienne, les doyens du corps diplomatique, la nature spéciale de leur pouvoir à l'intérieur de leurs Etats et les traités conclus par le Saint-Siège avec les gouvernements, tout cela faisait partie intégrante de la personnalité du Saint-Siège et était inexplicable sans faire appel à sa puissance spirituelle. La suppression de la souveraineté temporelle n'a pu la faire disparaître, et cette souveraineté spirituelle constitue un titre valable pour entrer dans le droit international. »

pour les individus, est simplement un état social, pratiquement néfaste, puisqu'elle ramène l'ordre international à un équilibre instable d'intérêts et de prétentions antagonistes. Le droit international est nécessairement un droit supra-national; son titre n'est pas dans la volonté des Etats qui s'y soumettent, il est au-dessus d'eux, et, en s'y soumettant, les Etats ne le créent pas, ils le reconnaissent. Le droit international est un droit supra-national ou il n'y a pas de droit international. Il n'y a de droit international que s'il y a une communauté internationale (3). »

Telles sont les dispositions d'esprit un peu différentes dans lesquelles il faut entrer désormais pour comprendre la pensée des juristes qui ont cherché à dégager des principes traditionnels la notion de souveraineté afin de l'adapter à des institutions telles que le Saint-Siège et la Société des Nations (4).

(3) G. RENARD : « Le droit international et la théorie de l'institution », *La vie intellectuelle*, 10 nov. 1929.

(4) « Avec ces deux grandes institutions mondiales, dont l'une est la plus ancienne de toutes les personnes du droit international, et l'autre la plus récente, nous nous trouvons au point de jonction des théories les plus délicates du droit; la personnalité et la souveraineté; le droit naturel ou rationnel, et le droit positif. Toutes deux sont non pas seulement des personnes morales de premier plan, mais, de plus, des personnes morales souveraines, c'est-à-dire décidant en dernier ressort sur ce qui est de leur compétence; l'une parle au nom de la morale et du droit naturel, l'autre au nom du droit positif. Chose curieuse, toutes deux présentent ce point de contact, que leur souveraineté est de nature particulière : il ne s'agit pas avec elles de cette souveraineté territoriale, considérée jusque là comme seule véritable, à tort d'ailleurs, car la société est un droit de commandement qui s'exerce donc sur des personnes et non sur un territoire, celui-ci précisant la limite à laquelle était toujours soumise la souveraineté temporelle jusqu'à l'apparition de la S. D. N. »

LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, op. cit., p. 98.

Avant la loi des garanties, de nombreux auteurs considéraient le Saint-Siège comme une personne du droit international moins à cause de sa souveraineté temporelle que de sa puissance spirituelle; à l'appui de cette affirmation, ils invoquaient la disproportion très grande, existant pour la Papauté, entre la place occupée par elle au cours des siècles dans la politique de l'Europe, et les moyens matériels dont elle disposait à cette fin (5). Pour tous ces auteurs, ceux qui attribuaient au Pape sa qualité de personne internationale, à raison seulement de son titre de souverain des Etats pontificaux, ne voyaient qu'une partie de la réalité.

C'était déjà la pensée de M. Guyot lorsqu'il écrivait à M. Rossi. le 1^{er} décembre 1847 : « Ce qui constitue vraiment l'Etat pontifical, c'est la souveraineté dans l'ordre spirituel; la souveraineté d'un petit territoire n'a pour objet que de garantir l'indépendance et la dignité visible de la souveraineté spirituelle du Saint-Siège (6). »

(5) « Le pouvoir spirituel qui entre en lutte avec les princes les plus puissants de la terre, les Henri IV. les Frédéric II, les Philippe-le-Bel, les Louis de Bavière, les Henri VII, les Louis XIV, les Napoléon I^{er}, qui juge et dépose les rois, qui délie les sujets du serment de fidélité... cette puissance, en un mot, qui est supérieure à tous les souverains comme « le soleil à la lune », « l'esprit à la chair », et qui tient entre ses mains les deux glaives, le temporel et le spirituel, cette puissance formidable et unique dans l'histoire du monde, qu'est-elle au demeurant ? Très peu de choses en vérité, si nous considérons non pas ses actes prodigieux... mais seulement l'étendue de son territoire propre et le nombre de ses sujets. » VERGNES, *op. cit.*, p. 29 et suiv.

(6) Quelques mois plus tôt, M. Guyot, parlant du Souverain Pontife, l'appelait « le représentant par excellence de l'autorité souveraine ». Discours à la tribune de la Chambre des Pairs le 3 août 1847.

La marche des événements de 1870 constitue une preuve à l'appui des arguments invoqués désormais. En rappelant la disparition en deux étapes du pouvoir temporel, par le décret du Schœnbrunn du 17 mai 1809, qui unissait les Etats romains à l'Empire Français, et par la proclamation de la république en Italie le 9 février 1849, M. BRAZZOLA constate « que pendant ces périodes de trouble, d'une part Napoléon et les révolutionnaires entendaient bien ne porter aucune atteinte à l'indépendance du Pape et que les Etats, d'autre part, considéraient sa souveraineté internationale comme n'en subsistant pas moins. »

En 1870, par ailleurs, l'Etat Pontifical est annexé intégralement par l'Italie et sa personnalité internationale disparaît (7); avec elle devait s'évanouir aussi celle du Saint-Siège puisque, formellement du moins, les Etats ne connaissent dans le Pape que le chef des Etats Pontificaux (8).

(7) La Cour de cassation, dans l'affaire du drapeau pontifical, en restreignant volontairement le fond du litige à la question de savoir si le drapeau blanc et jaune, drapeau de l'Etat pontifical, était encore depuis 1870 un drapeau étranger, s'est prononcée de façon catégorique pour la thèse de la disparition intégrale de cet Etat. (Rapport du Conseiller LABORDE; article de M. GIDEL, *R. G. D. I. P.*, 1911, p. 595 et suiv.)

(8) La théorie de la survivance du pouvoir temporel du Saint-Siège après les événements de 1870 justifiait le maintien de cette situation internationale restée la même, mais cette théorie, qui a eu de nombreux partisans, a été rejetée par tous les auteurs qui fondent sur la souveraineté spirituelle les prérogatives du Saint-Siège : « Cette idée (la survivance de l'Etat pontifical) était séduisante, dit dans sa thèse M. JARRIGE, car elle permettait d'ajourner encore la solution du problème de fond de la position du Saint-Siège au regard des Etats, en continuant à vivre sur le facile recours au pouvoir temporel. Mais celui-ci laissait place à une équivoque déjà bien sentie avant 1870. De toute façon, ce n'eût donc été que la continuation de cette équivoque rendue beaucoup plus difficilement supportable par le caractère désormais purement fictif de l'Etat pontifical. » JARRIGE, *op. cit.*

Au contraire, et c'est l'avis de nombreux juristes, les événements de 1870 montrèrent que le Saint-Siège constituait bien une puissance de l'ordre international sans avoir besoin d'aucun support territorial, sa souveraineté spirituelle seule suffisant à justifier l'existence de sa personnalité égale à celle des autres Etats (9). En effet, après 1870, les relations du Saint-Siège subsistent avec les gouvernements étrangers comme par le passé.

Les faits montrent qu'elles s'accroissent même. Les gouvernements étrangers gardent auprès du Pape leurs agents diplomatiques avec les privilèges et immunités ordinaires (10). Ils reçoivent ses légats auxquels une primauté d'honneur est officiellement reconnue dans les textes officiels du congrès de Vienne de 1815 (11).

(9) Cependant parmi les juristes catholiques le cardinal MATHIEU croit que toutes les fois que le Pape perd sa souveraineté temporelle, il perd aussi de sa souveraineté morale. — *Le pouvoir temporel du Pape justifié par l'histoire*, Paris, 1863.

Mgr DUPANLOUP, dans son livre : *La souveraineté pontificale selon le droit commun et le droit Européen* (Paris, 1861), prédit comme conséquence de la disparition du pouvoir temporel l'asservissement presque complet de la papauté. Le prince DE BROGLIE dit aussi : « Conçoit-on le sujet d'une des puissances de l'Europe traitant avec les souverains, recevant leurs ambassadeurs, accréditant les plénipotentiaires auprès d'eux? » — *La souveraineté pontificale et la liberté*, cit. par VERGNEZ, *op. cit.*, p. 24.

(10) La continuité de cette personnalité, dit M. BAZZOLA (*op. cit.*, p. 42), s'est immédiatement révélée et confirmée par divers signes indubitables. L'indépendance constitutionnelle de la papauté, qui est la meilleure preuve de son autonomie, est précisée le 10 octobre 1877 dans la Constitution « Consultative » promulguée par le pape Pie IX; elle est encore rendue plus sensible par l'abolition du droit de veto et d'exclusive, permettant à la France, l'Espagne et l'Autriche de faire échec à l'élection d'un candidat papable.

(11) Au lendemain de la chute du pouvoir temporel, quelques Etats jusque-là en rapport avec le chef de l'Etat pontifical (les Etats-Unis) supprimèrent leur représentant diplomatique, tirant

Seuls les Etats sont ordinairement sujets de pareils droits, fait remarquer M. BRAZZOLA (p. 43). « Il n'est pas dans les habitudes des Etats, dit également M. LEFUR, de maintenir indéfiniment des prérogatives souveraines devenues sans objet (12). »

C'est la même pensée qu'exprimait à la Chambre des députés française, le 20 novembre 1882, M. DUCLERC, alors président du conseil des ministres : « Avant les événements qui ont mis fin au pouvoir temporel, disait-il, le Pape était souverain de deux ou trois millions d'hommes. Croyez-vous que ce fut à ce souverain que les puissances envoyaient des ambassadeurs ? Jamais la France n'a envoyé d'ambassadeurs à un souverain tel que l'était le Pape comme prince temporel ; c'est au Souverain Pontife, représentant d'une grande puissance politique, que les ambassadeurs étaient envoyés.

« Or, je vous demande si vous croyez que la puissance politique du Pape ait été diminuée par la suppression du pouvoir temporel ?

« J'estime qu'il n'est douteux pour personne que le Saint-Siège est encore actuellement une grande puissance politique, une aussi grande puissance qu'avant

immédiatement les conséquences logiques de la disparition des Etats pontificaux. Mais les autres Etats ne modifièrent en rien leurs relations diplomatiques, l'annexion étant accomplie, et de son côté, le Saint-Siège ne changeait rien non plus à ses relations antérieures. La préoccupation fut au lendemain du 20 septembre de sauvegarder ses relations diplomatiques. Sur ses instances, les Etats écartèrent l'idée d'une représentation au Vatican et au Quirinal, ou d'une nomination au Vatican d'agents ecclésiastiques. Cit. dans GUSTINE, *op. cit.*, p. 70-71-75.

(12) *La liberté et la souveraineté du Saint-Siège en regard du droit international dans les « accords du Latran »*, p. 242.

la suppression du pouvoir temporel. C'est donc au Pape, c'est au Souverain Pontife, à l'homme investi d'une grande puissance politique, que les autres grandes puissances politiques de l'Europe envoyaient des ambassadeurs. C'est pour cela qu'après la perte du pouvoir temporel, elles ont persisté à lui en envoyer (13). »

(13) *Journal Officiel* du 11 novembre 1882, p. 1674. Rapporté par M. DUPUIS dans D. 95 2. 459.

TITRE PREMIER

Les théories proposées après la loi des garanties

Dans les théories des juristes qui les premiers ont dégagé la notion de souveraineté au profit du Saint-Siège, il y a lieu de relever deux tendances : les uns fondent sur l'idée de la personnalité de l'Eglise catholique la personnalité internationale du Saint-Siège, les autres recourent plus volontiers à la notion même de « souveraineté spirituelle ».

CHAPITRE PREMIER

THEORIES RATTACHEES A L'IDEE DE PERSONNALITE DE L'EGLISE CATHOLIQUE

Il existe pour MM. FIORE, PILLET et MICHOD un rapport de symétrie entre les Eglises et les nations. Le Saint-Siège personnifie juridiquement l'Eglise catholique, de même que l'Etat personnifie la nation. Par conséquent, le Saint-Siège ne peut prétendre à la personnalité internationale qu'autant que l'Eglise constitue, comme une nation, une personne internationale. Il suffit donc de reconnaître à l'Eglise, d'une façon symétrique aux nations, le caractère de personne juridique : c'est ce qu'ont fait les auteurs qui préconisent ces principes en se plaçant nettement ainsi sur le terrain de la souveraineté spirituelle.

La souveraineté pour ces juristes est moins une question de domination temporelle qu'une question de force morale. Avant 1870, le pouvoir temporel, à lui seul, n'expliquait pas la situation particulière du Pape, les Etats qu'il possédait n'ayant jamais été qu'un accessoire infime de sa puissance spirituelle. Pratiquement, le fait que le Pape possédait un Etat

minuscule n'expliquait pas alors l'importance de ses relations diplomatiques, et sa qualité de souverain devait subsister après les événements de 1870, puisque ceux-ci n'ont aucunement diminué son autorité sur le monde catholique.

Pour les partisans des théories que nous exposons maintenant, croire que toute souveraineté est nécessairement territoriale est une profonde erreur : la véritable souveraineté est chose toute différente : être indépendant de tout gouvernement, avoir la qualité juridique pour traiter avec eux par voie diplomatique sur un pied d'égalité, tel est le critère de la souveraineté; elle peut aussi bien être personnelle que territoriale.

Une situation, dont la permanence remonte à vingt siècles, donne au Pape cette souveraineté qui le met, à l'égard des gouvernements, dans une situation de fait et de droit qui revêt tous les caractères de l'indépendance et de l'égalité.

M. FIORE estime que les Etats ne sont pas les seuls sujets du droit international. « J'en conclus, écrit-il, que l'Eglise, institution existant *jure suo*, indépendamment du droit territorial, ayant une sphère d'activité qui peut embrasser le monde entier... doit être soumise au droit international, ce régulateur suprême des relations entretenues par toutes les sociétés qui coexistent dans l'humanité... mais pour pouvoir exiger d'être traitée comme une personne de la *Magua civitas*, une confession religieuse doit constituer un organisme tangible, c'est-à-dire une communauté de croyants réunis sous l'autorité suprême d'un chef;

or, seule aujourd'hui, l'Eglise catholique romaine se présente sous l'aspect d'une institution tangible (1). »

M. FIORE a présenté sa doctrine avec beaucoup d'ampleur; il confère la personnalité internationale à toute collectivité issue de sa libre volonté; les nations, par exemple, sont des personnes internationales en tant qu'elles se distinguent de l'Etat, et aspirent à en former un; l'Eglise catholique possède la même qualité. Cet auteur reconnaît la « souveraineté spirituelle » : l'Eglise a le droit de communiquer librement avec les fidèles; de plus, elle peut s'organiser d'une façon indépendante à l'intérieur des Etats pour les besoins de sa mission spiri-

(1) M. FIORE (*Le droit international codifié*, nos 65. 66, 67, p. 111 et suiv.) a persuadé la papauté qu'elle pouvait atteindre à la personnalité internationale sans revendiquer la possession d'un territoire. « Son droit primordial et substantiel, dit-il, est celui de l'indépendance, mais pour assurer à ce droit un solide fondement juridique, il n'est besoin ni d'indépendance politique, ni de possession territoriale, ni de juridiction ordinaire, ni de droit de coercition, ni finalement de pouvoir coercitif. »

Cet auteur considère même comme « l'un des plus spécieux sophismes de la papauté et de ses partisans » la revendication d'un pouvoir temporel. Il ajoute même, que « toute intervention d'une puissance, pour rétablir ce pouvoir temporel, serait contraire aux principes du droit international moderne ». Cette attitude a été critiquée, notamment par M. BRAZZOLA (*op. cit.*, p. 54) quand il dit : « Il nous semble que c'est faute d'avoir suffisamment distingué l'Eglise catholique et le Saint-Siège, qui en est la personification juridique, que FIORE dénie à l'Eglise catholique un droit de domination territoriale... la personnalité du Saint-Siège n'est pas nécessairement liée à une motte de terre... elle peut exister par elle-même sans le soutien d'un Etat. Néanmoins, si les événements postérieurs à 1870 ont dégagé et mis en valeur l'élément spirituel inclus dans le concept de la souveraineté, on ne doit pas oublier que, conformément à la nature des choses et à celle de l'homme, toute souveraineté, pour être complète, doit présenter un double caractère : formel, le droit de commander à des volontés libres; matériel, un territoire soustrait à toute juridiction sur lequel pourra s'exercer librement le droit de commandement. »

tuelle. « Cet auteur, remarque M. JARRIGE (2) rattache plutôt la personnalité de l'Eglise à des considérations sociologiques qui la lui font apparaître comme une institution nécessaire et naturelle, forme spontanée de la sociabilité humaine tout autant que l'Etat lui-même. »

D'après M. FIORE, cette institution est en effet : « le produit de certains besoins moraux, qui, naturellement, ont poussé les hommes inspirés d'une même foi à se réunir en communautés tout comme d'autres, non moins impérieux, les ont amenés à se former en Etats (3). »

Pour M. FIORE, l'Eglise, institution mondiale, possède une individualité propre indépendamment du droit territorial (4).

M. PILLET, lui aussi, estime que « Le Saint Père ne peut légitimement prétendre aux droits internationaux attachés à la souveraineté qu'autant que l'Eglise catholique qui le reconnaît pour chef forme une personne juridique. »

(2) *Op. cit.*, p. 306.

(3) M. GIDEL, dans un article de la *R. G. D. I. P.* de 1912, sur la condition internationale de la papauté, estime que la notion de personnalité du droit international ne se superpose pas exactement à la notion d'Etat. D'après lui, on ne peut admettre la thèse soutenue par MM. FIORE, PILLET, MICHOUX. Bien que méritoire en ce qu'elle tient justement compte de la force considérable que représente le Saint-Siège, cette opinion ne peut, en effet, s'accorder avec la notion d'Etat qui, dans la définition très précise qu'en donne le droit international, comporte à côté des éléments immatériels, des éléments matériels qu'on ne peut négliger. M. GIDEL conclut à la souveraineté du Saint-Siège, qu'il range dans la catégorie des personnes artificielles du droit des gens (théorie exposée page 50). (Voir d'ailleurs *Supra*, l'analyse des théories de M. GIDEL.)

(4) M. FIORE : *Le droit international codifié*. nos 65, 66, 67, p. 111 et suiv.

(5) PILLET : note insérée au S. 95-2-57.

Pour cet auteur, lorsqu'on recherche, si l'on doit reconnaître au Saint-Siège le nom et les attributs de la souveraineté, c'est exclusivement de son autorité spirituelle qu'il s'agit, et non des derniers vestiges qu'il a conservés de sa souveraineté temporelle disparue; il fait allusion ici aux théories émises sur la survivance du pouvoir temporel, après 1870, théories que lui non plus ne partage pas (6).

Il estime que le Saint-Père ne peut légitimement prétendre aux droits internationaux attachés à la souveraineté « qu'autant que l'Eglise... forme une personne juridique internationale. Or, nous croyons, dit-il, que l'Eglise possède comme les Etats la personnalité juridique, et la possède aussi bien qu'eux à titre nécessaire, parce que les mêmes raisons qui ont fait attribuer aux Etats cette qualité, se rencontrent avec autant et parfois plus de certitude dans l'Eglise catholique. »

A son avis, on reconnaît aux Etats une personnalité distincte parce que celle-ci est nécessaire à

(6) « La remarque doit être faite, dit-il, car parmi les défenseurs de la papauté, il en est que leur zèle entraîne jusqu'à affirmer que, si restreint qu'ait été le patrimoine de saint Pierre, il constitue encore à l'état latent un Etat minuscule. Nous ne pouvons pas accepter cette affirmation; rien dans les déclarations du gouvernement italien, rien dans la célèbre loi des garanties du 13 mai 1871, ne permet de penser que l'intention de l'Italie ait été de respecter sur une partie du territoire quelconque la souveraineté temporelle du Saint-Père. L'abstention voulue de tout déploiement de souveraineté dans les palais affectés à la résidence du chef de l'Eglise catholique se justifie suffisamment par la nécessité où se trouvait l'Italie de garantir l'indépendance absolue du Souverain pontife. Quant aux honneurs stipulés, à la façon d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs.... la souveraineté spirituelle du Pape les explique parfaitement, et l'on n'est pas en droit d'en tirer argument au profit de la prétendue conservation de sa souveraineté temporelle. » *Op. cit.* p. 57.

l'entretien du commerce international entre eux. Cette nécessité est basée sur le fait que l'Etat constitue une communauté distincte, indépendante et organisée, avec laquelle il est impossible de traiter autrement que d'égal à égal. « Or, dit M. PILLET, ces trois qualités se retrouvent également dans l'Eglise catholique; elle est *distincte* de tout état par le caractère universel de sa mission aussi bien que par l'objet spirituel de son institution; elle est *organisée* et sa hiérarchie est généralement considérée comme la plus parfaite qui soit; elle est *indépendante* au point que l'immixtion d'un tiers dans ses enseignements ou dans son ministère serait contraire à son dogme, et destructive de son action. Les mêmes motifs, conclut-il, qui légitiment et nécessitent dans l'Etat la reconnaissance de sa personnalité juridique, militent avec autant de force pour cette reconnaissance au profit de l'Eglise catholique. »

M. PILLET avait prévu toutes les objections que soulèverait sa théorie; aussi, en l'exposant, les a-t-il réfutées d'avance.

« On dira, dit-il, qu'une même personne ne peut être à la fois sujette de deux puissances, que cela est contradictoire... »

De l'avis de M. PILLET, ce dédoublement de la personnalité politique, au contraire, se rencontre fréquemment puisque dans les Etats composés, les Etats fédéraux en particulier, chaque personne est à la fois sujette de l'Etat central et de l'Etat particulier qui est le sien. « C'est une superposition de souveraineté tout simplement, dit-il; dans notre hypothèse il y a jux-

taposition, dans les deux cas une même dualité. »

« On prétend aussi, dit-il, que cette théorie diminue au profit de l'Eglise les droits de l'Etat... »

A cette nouvelle objection, il oppose une contradiction absolue, les domaines respectifs de ces deux puissances ne coïncidant pas. L'Eglise, de plus en plus, limite son empire au domaine de la morale et l'Etat, d'autre part, se montre de plus en plus indifférent aux croyances de ses sujets. Dans un semblable état de choses, la souveraineté de l'Etat n'est nullement atteinte par la reconnaissance de la personnalité internationale de l'Eglise.

On présente parfois cette objection, dit-il (7), en disant que la reconnaissance de la souveraineté de l'Eglise est incompatible avec la souveraineté de l'Etat...

Cette formule, pour M. PILLET, renferme une double inexactitude.

La souveraineté de l'Etat n'est en aucune façon absolue; d'une part, obligée qu'elle est de se plier aux exigences de la vie internationale et de respecter les droits primordiaux de la personne humaine; le fut-elle, d'autre part, qu'elle ne s'étendrait encore pas à un domaine que l'Etat lui-même a reconnu étranger à sa sphère d'action.

On objectera peut-être enfin, conclut-il, qu'il n'est pas question de la personnalité de l'Eglise dans nos lois politiques et civiles... On observera, ajoute-t-il, que nos lois sont muettes sur la personnalité des

(7) V. BOMPARD, *op. cit.*, p. 66.

Etats étrangers sans que pour cela cette personnalité ait été contestée. « La loi ne contient pas le droit tout entier; à côté des préceptes qu'elle consacre expressément, figurent ceux qui résultent de la nature des rapports entre hommes et plus certainement encore ceux qui dérivent de nécessités sociales reconnues. C'est à ce titre que la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Eglise catholique mérite de prendre sa place dans notre droit public (8). »

M. PILLET pense que le caractère de la souveraineté du Pape a présenté beaucoup d'obscurité tant qu'à son autorité spirituelle, le Saint-Siège a joint la possession de domaines temporels. On pouvait penser à ce moment, dit-il, « que le patrimoine de Saint-Pierre servait de plate-forme et de support à la souveraineté du Souverain Pontife ». Ce patrimoine détruit, l'autorité spirituelle subsiste seule, mais « réduite à elle-même, elle présente encore tous les caractères auxquels on reconnaît la souveraineté. » La Catholicité offre, en effet, l'exemple d'une société indépendante. La base du droit du souverain, d'après M. PILLET, est dans le consentement de ses sujets; et il n'y a pas d'autorité plus caractérisée et plus certaine que celle qui s'exerce régulièrement et constamment en dehors de tout recours de violence.

Le Pape, conclut en définitive M. PILLET, est un souverain, il est, dit-il, reprenant l'expression employée par PORTALIS, « un souverain intérieur ou plus exactement un souverain international ».

(8) V. S. 95-2-59.

M. MICHOUX exprime, lui aussi, des idées analogues quand il étudie au point de vue du droit public la situation du Saint-Siège (9).

« Faut-il l'assimiler aux Etats, se demande-t-il, et l'envisager comme une personne souveraine ? Faut-il au contraire lui refuser l'entrée dans la famille internationale et le réduire à n'être vis-à-vis de chaque Etat ou de l'un d'eux qu'une personne dépendante et subordonnée ? »

M. MICHOUX pense, lui aussi, que la souveraineté temporelle n'a jamais été dans le pouvoir pontifical qu'un élément accessoire, même à l'époque où les Etats du Saint-Siège avaient le territoire le plus étendu. A cette époque-là, le Pape était un souverain spirituel bien plus qu'un souverain temporel et cette souveraineté spirituelle, qui est la vraie souveraineté pontificale, n'a point disparu par suite des événements de 1870. D'ailleurs l'Italie a toujours déclaré ne pas vouloir y porter atteinte, et en fait, la situation du Pontife romain, à l'égard des gouvernements étrangers, sa prééminence personnelle, son droit d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs, son droit de conclure des concordats, ont été respectés.

« La suppression de la souveraineté temporelle n'a point fait disparaître ces prérogatives parce que ce n'est pas d'elles qu'elles découlaient, mais bien du pouvoir spirituel encore subsistant. »

En quoi consiste donc ce pouvoir, se demande

(9) M. MICHOUX : « De la capacité en France des personnes morales », *R. G. D. I. P.*, 1894, t. I, p. 193 à 222.

M. MICHOUX, et quelles doivent être ses conséquences au point de vue international ?

« Nous entendons par personne souveraine, dit-il, une personne ne dépendant d'aucune puissance suprême, n'appartenant à aucun Etat, et ne pouvant, par conséquent, être représentée dans la Société des Etats que par elle-même... Le droit international peut, lui, reconnaître cette souveraineté d'une nature spéciale, à cause de la haute situation qui lui appartient dans la réalité des choses, parce qu'il est de l'intérêt même des Etats de l'admettre dans leur société comme une égale, et parce que cette manière de l'envisager n'est autre chose que la conséquence d'un état de fait préexistant (10). »

Concluant à la suite des auteurs qui ont dégagé les traits caractéristiques du Saint-Siège en vue d'établir que dès avant 1870, et aussi haut que l'on remonte dans l'histoire, le caractère juridique international de la Papauté était attaché à sa fonction spirituelle et religieuse, il ajoute : « Comme conséquence de ce qui précède, on peut dire que ce caractère international ne pouvait pas disparaître avec le pouvoir temporel qui n'avait nullement servi à le fonder; le gouvernement italien ne s'y est pas trompé; il a compris de suite que la suppression du pouvoir temporel laissait subsister une personne du droit international, un souverain, auquel il fallait assurer les prérogatives inhérentes à cette qualité, afin de se conformer au droit public de l'Europe (11). »

(10) V. MICHOUX, op. cit., p. 213.

(11) MICHOUX, op. cit.

A ce qui précède, il ajoute: « C'est ce que le gouvernement italien

M. MICHoud pense, lui aussi, que les droits du Saint-Siège existaient bien avant 1870, et qu'ils étaient reconnus au Pape depuis longtemps par le droit public européen. Ces droits, l'Italie s'est bornée à les respecter quand elle a pris possession de Rome; ils ne sont pas son œuvre. Est-ce que l'Italie, conclut-il, aujourd'hui encore, n'aurait pas incomparablement plus de facilité à faire disparaître la République de Sainte-Marin qu'à supprimer la souveraineté spirituelle du Saint-Siège ou même à en gêner sérieusement l'exercice ? L'abrogation de la loi des garanties par l'Italie violerait des droits dont cette loi n'est pas la source, et qu'elle s'est bornée à reconnaître. « Nous croyons donc devoir maintenir d'une façon complète le principe de la souveraineté du Saint-Siège (12). »

a exprimé dans une circulaire du 18 octobre, adressée par le ministre des Affaires étrangères VISCONTI VENOSTA à tous les ambassadeurs accrédités auprès des puissances européennes, et dont voici les principaux passages : « L'Italie sent toute la grandeur de la responsabilité qu'elle assume en déclarant que le pouvoir temporel du Saint-Père a cessé d'exister... Cette responsabilité, nous l'acceptons avec courage, car nous sommes sûrs d'apporter à la solution du problème un esprit impartial... et d'abord, la grande situation qui appartient personnellement au Saint-Père ne sera nullement amoindrie; son caractère de souverain, sa prééminence sur les autres princes catholiques, les immunités et la liste civile qui lui appartiennent en cette qualité lui seront amplement garanties. »

(12) *Op. cit.*, p. 215.

CHAPITRE II

THEORIES RATTACHEES A L'IDEE DE SOUVERAINETE SPIRITUELLE

Ces théories ressemblent beaucoup aux précédentes et sont comme elles en complète opposition avec les théories classiques. Les juristes qui ont représenté avec le plus d'autorité ces tendances, MÉRHIGNAC, CHRÉTIEN, VERGNES, NIBOYET et DUPUIS emploient d'ailleurs couramment la formule de *souveraineté spirituelle* que les systèmes précédents essayaient encore d'atténuer.

« D'autres auteurs, dit MÉRHIGNAC (13), ont soutenu que depuis 1870 la Papauté serait sortie du droit des gens, englobée matériellement dans l'Italie unifiée et moralement dans le domaine des convictions purement religieuses de la foi et des âmes. Cette conclu-

(13) « Raoul Bompard, dit MÉRHIGNAC, a fixé en quelques règles très nettes le droit diplomatique établi pour le Saint-Siège (*La Papauté et le droit des gens*, p. 21 » :

a) Le Pape, en tant que chef de l'Eglise, est reconnu comme investi d'une véritable souveraineté au sens juridique du mot, au lieu d'une simple suprématie qui n'eût relevé que de la conscience, et n'eût intéressé que la foi;

b) Le Pape a la prééminence sur les autres souverains;

c) Il a le droit de légation actif et passif, c'est-à-dire le droit de recevoir des envoyés diplomatiques et d'avoir des représentants auprès des autres souverains;

d) Il a le droit de conclure des concordats avec les autres Etats.

sion nous paraît en opposition absolue avec le caractère réel du Saint-Siège soit avant, soit après la perte du pouvoir temporel, car au point de vue de la souveraineté qu'il convient, suivant-nous, de lui attribuer, la perte du pouvoir temporel n'a eu absolument aucune espèce d'effet. »

Pour cet auteur, la qualité religieuse du Pape, c'est-à-dire sa souveraineté spirituelle, expliquait seule sa situation, et les honneurs exceptionnels qui lui étaient reconnus (14).

« On aboutit à cette conclusion, dit-il, que la situation internationale de la Papauté n'a pas changé depuis 1870 (15), elle était auparavant avant tout une souveraineté spirituelle; elle est demeurée telle; elle n'est pas nouvelle mais séculaire. Ceux qui, pour l'apprécier, se sont attachés à la disparition du pouvoir temporel, ont eu le tort de vouloir assimiler le Saint-Siège aux Etats ordinaires, alors qu'il cons-

(14) MÉRHIGNAC : *Traité de droit public international*, 1907, II^e partie. p. 138 et suiv.

(15) La loi italienne des garanties n'a nullement modifié la condition internationale de la papauté. D'après MÉRHIGNAC, elle s'est bornée à régler ce qui était dans son domaine, c'est-à-dire la situation matérielle. Comme le dit M. PRADIER-PODÉRÉ : « En reconnaissant à la papauté une situation internationale indépendante du territoire de l'ancien Etat romain, la loi italienne du 13 mai 1771 a simplement reconnu un état de choses dont il ne dépendait pas du gouvernement italien de supprimer les conséquences. Cette loi n'a pas été un acte purement gracieux, mais une conséquence du caractère spécial qui, dans le droit international européen, et dès avant la suppression du pouvoir temporel des papes, distinguait ceux-ci. même au point de vue diplomatique, des autres souverains. » *Traité de droit international européen et américain*, Paris, 1885, t. III, al. 1259.

« On a ajouté avec raison, dit MÉRHIGNAC, que la loi des garanties ne créait pas le droit du Saint-Siège, qu'elle ne faisait que s'incliner devant lui, et, par conséquent, mettre le droit public interne italien d'accord avec le droit public externe des nations. »

titue au contraire une institution anormale dans son essence à raison de ce fait que sa puissance a toujours été basée, et l'est encore par la force même des choses, sur sa souveraineté spirituelle.

Cette souveraineté, dit-il, non seulement s'affirme par la jouissance de tous les attributs ordinaires de la souveraineté, mais elle est plus forte que les souverainetés ordinaires car elle s'exerce dans le domaine de la conscience où le Pape, suivant le dogme catholique, jouit d'un pouvoir absolu de direction et de commandement. »

Le propre de la souveraineté, pour MÉRIGNAC, consiste dans le pouvoir de régler à sa convenance et sans immixtion étrangère, sa politique interne et externe (16). Or le Saint-Siège, quant à la politique externe, la seule qu'il ait à régir depuis la perte du pouvoir temporel, est aussi indépendant que n'importe quel Etat, plus indépendant même, d'après lui, car il est absolument omnipotent dans le domaine spirituel, le seul qui lui soit assigné. « La souveraineté, conclut-il, n'est pas nécessairement matérielle et réaliste, elle est encore exceptionnellement immatérielle; nier la seconde sous prétexte qu'elle ne ressemble pas à la première, c'est tout simplement méconnaître leur dualité sans apporter aucun argument sérieux à l'appui de cette négation. »

Le Pape, pour MÉRIGNAC, est donc souverain parce qu'il est absolument indépendant dans le domaine spirituel.

(16) MÉRIGNAC *op. cit.*, 1^{re} partie, p. 216.

CHRÉTIEN a les mêmes idées et suit la même méthode (17). « Ici je confesse, écrit-il, que tout esprit simpliste, logique (et partant quelque peu naïf) sera volontiers tenté de déduire la légitimité de la non participation du Saint-Siège à la Conférence de la Paix. Eh quoi ? depuis 1870, la Papauté n'a-t-elle pas cessé d'être un Etat ? A quel titre, dès lors, prendrait-elle part à la discussion de questions relatives au maintien des rapports pacifiques entre Etats, à la civilisation de la guerre... tous points qui ne peuvent plus avoir pour elle d'intérêt direct. Pour ma part, j'affirme que la disparition du pouvoir temporel du Souverain Pontife ne me semble nullement constituer une raison décisive pour exclure celui-ci des grandes assises humanitaires de la chrétienté... »

Cet auteur étudie de près la nature de la souveraineté du Saint-Siège et les raisons d'admettre dans une réunion diplomatique son représentant. Qu'est-ce que la souveraineté, pour lui ? La formule qu'il en a donné est bien connue : « Je la définis, dit-il, un pouvoir autonome, existant *per se*, jouissant d'une indépendance absolue de toute autre puissance. Pareil pouvoir peut s'exercer sur des objets matériels, territoires et leurs accessoires, ou bien exclusivement sur des choses immatérielles (âmes et consciences) ; au premier cas, c'est une souveraineté temporelle, au second, une souveraineté spirituelle. Diverses dans leur objet, elles peuvent coexister dans l'espace, sans

(17) R. G. D. I. P., 1889, p. 286.

se toucher, sans se pénétrer et se nuire, sans que l'une fasse disparaître l'autre. »

Pour CHRÉTIEN, toute souveraineté est nécessairement inséparable de la personnalité internationale. « Niera-t-on, dit-il, que la Papauté qui exerce sur des millions de consciences un pouvoir absolument indépendant, autonome et intangible (puisque aucun gouvernement n'a d'action directe sur elle) réalise bien une souveraineté spirituelle ? Comment le pourrait-on, quand on voit les gouvernements se comporter vis-à-vis d'elle comme vis-à-vis toute autre souveraineté, lui reconnaissant le droit de légation actif et passif, le droit de traiter, tenant un compte sérieux de son action politique, etc... Qu'importe en droit qu'elle soit la seule souveraineté spirituelle (18) ? » Cette dernière réflexion marque bien le début de la réaction contre les principes adoptés par les auteurs dont les solutions ont été précédemment analysées et fait songer aux institutions qui, telle la Société des Nations, seront expliquées par les théories plus modernes.

VERGNES, dans un ouvrage qui a fait autorité en

(18) CHRÉTIEN ajoute sur l'attitude de l'Italie à l'égard du Saint-Siège ces quelques notes qui ne sont pas sans intérêt : « L'Italie n'a pu se résoudre à reconnaître implicitement la survivance de la souveraineté du Saint-Siège en siégeant à La Haye à côté d'un représentant de ce dernier. Elle ne tenait pas, semble-t-il, à retrouver à La Haye l'ombre que le Vatican étend à Rome sur le Quirinal ! oubliant qu'un fait est un fait, et qu'il ne suffit pas de le nier pour l'effacer, elle a mis à sa participation la condition de l'exclusion de la papauté.

Voilà comment l'Histoire a eu à enregistrer l'exclusion de la Conférence de la paix d'un représentant de la puissance qui, depuis dix-huit siècles, s'est affirmée au monde en apportant la paix aux hommes de bonne volonté. »

la matière si complexe de la condition internationale du Saint-Siège, exprime lui aussi les mêmes pensées (19).

Pour cet auteur, « en fait », une seule chose est nécessaire pour qu'une personnalité juridique se fasse reconnaître par le droit international, c'est « qu'elle existe », c'est « qu'elle soit ». Et l'on peut dire que les moyens employés par elle pour assurer son indépendance et son autonomie au regard de tout pouvoir humain, importent peu. « Nous sommes convaincus, dit-il, que le droit international public ne peut pas tarder plus longtemps à reconnaître qu'une personnalité juridique internationale est essentiellement un pouvoir régissant des hommes, et coordonnant leur activité en vue d'un but licite et non pas un pouvoir régissant un territoire (20). »

De ces principes aussi nettement posés, il déduit que dans la mesure des intérêts religieux dont elle a la garde, l'Eglise catholique « représente bien une association d'hommes juridiquement organisée et qui a fait prévaloir son indépendance et s'est établie comme un groupement qu'aucun autre pouvoir sur la terre ne peut avoir la prétention de gouverner. »

L'autonomie de l'Eglise est telle que, pratiquement, elle peut revendiquer pour la prouver une possession d'Etat « certaine, continue et publique ». Dès lors cet auteur voit l'impossibilité d'adhérer à toutes les théories qui ne reconnaissent au Souverain Pontife qu'une

(19) VERGNES (abbé) : *La condition internationale de la Papauté*, thèse Toulouse, 1905.

(20) *Op. cit.*, p. 199

souveraineté honorifique dépourvue de tout caractère juridique. « Cette théorie, nous dirons même, affirme-t-il, paraît bien misérable et chétive quand on la soumet au simple contact des faits. Tout le long de l'histoire, ajoute-t-il, la Papauté appuie son existence internationale non sur la bienveillance des gouvernements, mais sur le sentiment profond des peuples, sur le consensus des intelligences, sur le témoignage persévérant et toujours maintenu de la conscience universelle (21). »

Faisant allusion dans la conclusion de son ouvrage au caractère particulier de la situation du Pape dans le droit, il trouve cette situation exceptionnelle. Mais « elle n'est telle, dit-il, que parce que jusqu'à ce jour, aucune autre institution morale n'est parvenue à conquérir dans le monde une place qui puisse être comparée à celle que la Papauté a réussi à s'assurer ». La doctrine juridique dont elle bénéficie n'a pas été construite pour les besoins du bénéficiaire; elle est, au contraire, entièrement conforme aux véritables principes du droit international public.

Une dernière phrase laisse entrevoir chez cet auteur, comme chez CHRÉTIEN, l'extension possible à d'autres personnes du droit des gens des théories qu'il applique au Saint-Siège. « Si dans l'avenir, dit-il, d'autres institutions morales, religieuses ou scientifiques devaient atteindre semblable puissance et semblable ascendant, il est évident que la personnalité

(21) *Op. cit.*, 203 et suiv.

juridique internationale devrait aussi leur être reconnue (22). »

Tout se ramène donc bien à une « question de fait ». Et pour la Papauté, l'examen de cette question de fait est concluant, une réalité de fait s'impose en matière internationale.

Tout l'ouvrage de VERGUES est dominé par la notion de souveraineté spirituelle servant seule de base aux prérogatives du Saint-Siège.

La même méthode est employée par DUPUIS (23). « Il est incontestable, écrit-il, qu'avant l'entrée des Italiens à Rome, alors que le Pape était le chef temporel des Etats Romains, et que la personnalité internationale du Saint-Siège ne pouvait faire le moindre doute, la situation internationale de la Papauté résultait beaucoup moins de sa souveraineté temporelle que de sa souveraineté spirituelle. »

Ce n'était pas au Pape, souverain des Etats de l'Eglise, que s'adressaient, d'après M. DUPUIS, les honneurs particuliers et une préséance refusée à toute puissance purement temporelle (24). Par conséquent, l'achèvement de l'unité italienne n'a pu porter atteinte au caractère, à la souveraineté spirituelle du Saint-Siège; l'importance de cette puissance spirituelle n'a pas été amoindrie: sa suprématie sur les consciences catholiques n'a pas plus disparu que son indépen-

(22) *Op. cit.*, p. 226.

(23) Note au S. 95-2-45.

(24) « Lorsque dans le règlement de Vienne du 19 mars 1815, dit-il, on stipulait que les ambassadeurs les légats et les nonces seraient les seuls ministres publics considérés comme revêtus du caractère représentatif, ce n'était pas aux envoyés de l'Etat romain qu'on reconnaissait un rang refusé aux ministres d'Etat plus puissants. » *Op. cit.*, page...

dance vis-à-vis de toute puissance humaine n'a cessé d'être nécessaire.

« L'indépendance du Saint-Siège vis-à-vis de tout Etat, conclut cet auteur, les relations qui en sont la conséquence, suffisent amplement à établir sa souveraineté et sa personnalité. »

M. NIBOYET, dans la thèse qu'il a soutenue en 1912 sur l'Ambassade de France au Vatican, représente les tendances les plus récentes sur le sujet (25). « A la souveraineté temporelle du Pape, dit-il, nous opposerons sa souveraineté spirituelle incontestable, lui assurant, au point de vue diplomatique, tous les droits d'un souverain. » Pour lui, si le Pape a été jusqu'en 1870 un souverain temporel, son caractère spirituel avait néanmoins toujours prédominé; s'il a détenu des territoires, c'était bien un pouvoir temporel qu'il exerçait, mais à la base duquel, dit-il, « on trouve dans l'histoire une souveraineté spirituelle ». Ce pouvoir a découlé à l'origine de cette souveraineté spirituelle. « Il n'en a été qu'une conséquence, ajoute-t-il, et non l'essence même. »

Ces quelques citations empruntées à l'étude de M. NIBOYET, achèvent de donner un aperçu des principaux systèmes qui, les premiers, ont fondé sur la souveraineté spirituelle même du Saint-Siège sa situation juridique internationale.

Quelles sont les théories actuelles concernant cette souveraineté depuis les récents accords du Latran ? C'est à leur étude que sera consacrée le titre II de cette seconde partie.

(25) NIBOYET: *L'ambassade de France au Vatican*, thèse, Paris, 1912, p. 7.

TITRE II

Les théories proposées depuis les accords du Latran

De l'avis unanime de tous les auteurs qui expliquent la situation du Saint-Siège par sa souveraineté spirituelle, le problème n'a été envisagé que de façon fragmentaire, aussi longtemps que le terme de souveraineté, avec son caractère unitaire, a été exclusivement réservé à l'Etat (1). Le Saint-Siège a néan-

(1) « Pour nos maîtres, dit G. RENARD, la *souveraineté* s'entendait d'un *pouvoir* absolu, un pouvoir qui ne souffre aucune restriction, aucune concurrence, si ce n'est qu'il est cantonné entre des *frontières territoriales*. Toute souveraineté est *absolue*, toute souveraineté est *territoriale* : Une souveraineté relative ne serait plus souveraine ; souveraineté et relativité sont des termes antinomiques, et donc il ne peut s'exercer deux souverainetés à l'endroit des mêmes sujets et des mêmes territoires. Voilà le dogme. *Absolutisme*, territorialité, ces deux premiers caractères conjugués en engendrent un troisième et dernier, il n'y a pas d'autre souverain que l'Etat et donc pas d'autres rapports intersouverains que les rapports étatiques, pas d'autre droit intersouverain que le droit international. » G. RENARD : Conférence donnée à l'U. S. I. C. dans le courant de l'hiver 31-32.

« L'on était accoutumé, dit le R. P. Y. DE LA BRIÈRE, à considérer la possession d'un territoire indépendant comme le support nécessaire du concept de la souveraineté politique : prérogative en vertu de laquelle une puissance appartient en tant que personne ou sujet de droit international public à la communauté du droit des gens. Les événements diplomatiques d'après-guerre nous ont déjà conduit à élargir ce concept en ce qui touche l'indépendance politique, puisque les Dominions britanniques, et même les colonies qui sont

moins pris place dans le droit international, parce qu'il possédait un domaine temporel ; la possession de ce domaine a simplifié les choses et permis d'expliquer sa situation en recourant aux principes classiques. « Au cours des siècles, en effet, le Saint-Siège a toujours recherché la souveraineté étatique, dans laquelle il voit le seul moyen d'échapper à la sujétion des pouvoirs politiques en même temps que d'avoir comme eux les prérogatives souveraines (2). »

Avant 1870, le Souverain Pontife avait indiscutablement la capacité internationale de tout chef d'Etat. Le droit international, disent les juristes dont nous exprimons la pensée, avait enregistré cette vue formaliste des choses, mais déjà de trop nombreuses exceptions ébranlaient le cadre étatique de ce système.

En 1870, l'Etat pontifical disparaît, le problème de fond est alors nettement dégagé et le Saint-Siège apparaît avec son caractère d'institution spirituelle.

sensées se gouverner elles-mêmes — telle que l'Inde — comptent parmi les signataires des traités de 1919 et de 1920, parmi les membres de la S. D. N., et par le fait même au nombre des participants réguliers de la communauté du droit des gens.

De semblables participants n'étaient pourtant pas en 1919 des puissances réellement souveraines, c'est-à-dire indépendantes, mais tout au plus des puissances quasi souveraines. La qualité juridique et diplomatique qui leur est indubitablement reconnue désormais par le droit public international de notre temps oblige les maîtres de la doctrine à donner une extension plus large et plus souple, un caractère moins rigide et plus nuancé au concept même de la souveraineté politique.

L'évolution dans les théories et les idées ne peut que s'adapter à l'évolution accomplie dans les choses. — *La communauté des puissances d'une communauté inorganique à une communauté organique*, 1932, p. 206-207.

(2) JARRIGE, *op. cit.*

Le Saint-Siège en sa seule qualité de pouvoir religieux est-il souverain ? Sa souveraineté est-elle concevable en dehors du cadre de l'Etat et en quoi les nouveaux accords de 1929 l'ont-elle affirmée ?

Pour des juristes, tels que M. LEFUR, le R. P. DE LA BRIÈRE, le R. P. DELOS, la personnalité internationale du Saint-Siège découle de façon nécessaire et suffisante de sa souveraineté spirituelle; cette personnalité, sans être la même que celle de l'Etat, lui est équivalente; elle explique toute la situation internationale du Saint-Siège. L'Eglise, comme l'Etat, forme un groupe compact dont les membres sont répartis sur toute la surface du globe, c'est un groupe organisé et hiérarchisé dont le Saint-Siège représente la personnalité morale. Tout comme les gouvernants dans l'Etat, le Souverain Pontife exerce, dans la zone de compétence qui lui est propre, le droit de dire le dernier mot, ce qui n'est autre que l'essence même de la souveraineté, d'après la définition qu'en donne M. LEFUR : « le droit qui appartient à un pouvoir déterminé, le plus élevé sur un point donné, de prendre en cette matière une décision définitive (3). »

Il résulte de cette définition pour l'Etat, par exemple, que celui-ci n'est pas souverain en dehors de la sphère de compétence qui lui est proprement assignée (4); il en est de même pour l'Eglise. La zone de

(3) LEFUR: *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 196.

(4) « La souveraineté, c'est seulement une compétence en dernier ressort, parce qu'il faut de toute nécessité s'arrêter à un point donné, après lequel il n'y a plus de contrôle; or, il n'y a pas de compétence sans but. L'Etat et le Saint-Siège n'ont pas un but illimité, et par conséquent, leur compétence et leur souveraineté ne le sont pas davantage. L'Etat a pour but d'assurer, par

compétence qui lui est réservée en la personne de son chef, le Souverain Pontife, s'étend naturellement en dehors des limites où s'exerce celle de l'Etat (5).

« Les exigences de la raison et du droit objectif, fait remarquer M. JARRIGE (6), repoussent l'extension de la compétence étatique aux choses religieuses... La raison distingue nettement le domaine des choses humaines et des choses divines, lesquelles touchent essentiellement aux rapports de l'homme, non avec ses semblables mais avec l'au-delà... Mais, surtout, la limitation de la compétence étatique s'impose du point de vue du droit objectif; les fins de l'homme doivent être socialement poursuivies, c'est en fonction de l'individu et pour lui que doit être conçue l'institution étatique... En outre, la limitation du but et de la compétence étatique, résulte des faits, en ce sens

des moyens légitimes, et en premier lieu par la création de services publics appropriés, la prospérité matérielle de la nation; le Saint-Siège a pour but de veiller aux intérêts de l'Eglise, qui sont des intérêts avant tout spirituels. » LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 90.

(5) « L'institution de l'Eglise catholique implique, dit M. RENARD une séparation fondamentale des pouvoirs, spirituel et temporel, une division de la souveraineté, une décentralisation de la souveraineté. Depuis le christianisme, la souveraineté n'est plus seulement décentralisée par territoires, elle est décentralisée par spécialités; la souveraineté est affectée de relativité; deux souverainetés s'exercent simultanément sur les mêmes territoires et sur les mêmes sujets. Depuis le christianisme, le droit intersouverain ne se réduit plus au droit interétatique ou international. Le droit intersouverain se divise en deux branches articulées, mais distinctes : celui qui règle les rapports des diverses souverainetés territoriales entre elles, et celui qui règle les rapports des diverses souverainetés territoriales avec cette société extra-territoriale, trans-nationale, et non internationale qu'est l'Eglise, entendue dans son indivisible unité : le Saint-Siège et les clergés nationaux. »

G. RENARD : Conférence donnée à l'U. S. I. C. dans le courant de l'hiver 1931-1932.

(6) JARRIGE, *op. cit.*, p. 195.

que l'histoire montre l'impossibilité pour l'Etat d'étendre de façon durable et continue son empire dans le domaine religieux. »

« De son propre aveu, ajoute encore le même auteur (7), l'Etat libéral dont le xix^e siècle va voir la généralisation dans le monde, arrête son pouvoir devant l'ordre religieux, au nom de la liberté de conscience et de culte de l'individu. » A l'appui de cette affirmation, M. JARRIGE fait observer que ces principes tendent à être reconnus internationalement, et il cite le passage suivant : « L'obligation pour les Etats de respecter les croyances religieuses des minorités ethniques est même devenue, d'après les traités de paix de 1919, un principe de droit international sanctionné par un droit d'intervention (8). »

CARACTÈRES DE LA SOUVERAINETÉ SPIRITUELLE

Entre les deux souverainetés, il y a de grandes ressemblances, puisque l'essence en est la même, aussi les définitions appliquées à la souveraineté étatique sont-elles *mutatis mutandis*, pour reprendre une expression employée par M. LEFUR, applicables à la souveraineté spirituelle (9). Il s'agit, dans les deux

(7) *Op. cit.* p. 198.

(8) HAUR'OU. *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édition, p. 653, n^o 4. — Cité par JARRIGE, p. 198 note.

(9) « La souveraineté, écrivait-il en 1896, dans son ouvrage intitulé : *Etat fédéral et confédération d'Etats*, p. 443, est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au bien collectif qu'il est appelé à réaliser. »

« Avec la simple substitution du mot Saint-Siège au mot Etat, ajoute M. LEFUR (*Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 54), cette définition s'applique aussi exactement à la souveraineté spirituelle qu'à l'autre. »

cas, dit cet auteur, d'un pouvoir suprême s'exerçant sur des hommes, le territoire marquant simplement la limite, la frontière où l'Etat dépose ses droits. La personnalité internationale du Saint-Siège, conclut-il, est une personnalité naturelle comme celle de l'Etat. Toutes les souverainetés, d'après lui, se valent; le droit du dernier mot est partout identique à lui-même; il en résulte, logiquement, que la personnalité internationale de l'Eglise existe en face de l'Etat *proprio jure*; elle s'impose à lui, aussi la reconnaissance de cette personnalité est-elle simplement déclarative de la part de l'Etat (10). Par suite,

(10) Dans son ouvrage sur les accords du Latran (thèse Rennes 1932, p. 347 et suiv.), M. DILHAC estime qu'être souverain c'est bien exercer une compétence en dernier ressort, mais c'est aussi et principalement avoir le pouvoir de contrainte : c'est être capable de formuler du droit positif; « or, dit cet auteur, tel est le cas de l'Etat, mais non celui du Saint-Siège; la Souveraineté spirituelle est, sans doute, une notion juste au regard du droit idéal... sans doute, dit-il, en tant que notion de droit naturel, elle existe indépendamment de toute volonté et de toute reconnaissance étatique; mais elle n'aura d'existence juridique, qu'autant qu'elle aura été reconnue par l'Etat. » « La condition de la Papauté demeure depuis 1929 ce qu'elle a été de 1870 à cette date; la reconnaissance des Etats oui, en droit, dispense seule la personnalité internationale, continue, comme auparavant, à lui consacrer cette qualité (p. 406. » Cet auteur rattache par suite l'existence juridique de la souveraineté spirituelle à la reconnaissance du Saint-Siège de la part des Etats. A défaut de cette reconnaissance la zone remise au pouvoir religieux existerait de la même façon au point de vue théorique, mais « au point de vue juridique, dit M. DILHAC, nous le nions absolument ».

Cet avis n'est pas partagé d'une façon générale par les auteurs dont nous exposons les théories. Le Saint-Siège, en tant qu'institution, possède une existence juridique indépendante de toute reconnaissance des Etats. Si celle-ci intervient, elle consacre ses droits, mais ne contribue nullement à leur donner une valeur supplémentaire dont ils n'ont pas besoin.

M. DILHAC construit sa théorie sur les principes de Karl STRUPP (*Eléments de droit international public*, Paris, 1930, p. 38). « Sont sujets de droit international, dit cet auteur, toutes les personnes, toutes les collectivités auxquelles les Etats, seuls créateurs du droit

la situation de la Papauté se fonde sur les caractères propres de l'Eglise, caractères que l'observation des faits sociaux suffit à révéler et qui ne dépendent nullement du bon vouloir des Etats.

La personnalité internationale du Saint-Siège, par suite de ses traits particuliers, n'est pas identique à celle de l'Etat; des différences sont à relever entre les deux souverainetés, dont les buts diffèrent; l'une d'elles a un but avant tout temporel, l'autre un but spirituel. C'est dans l'égalité de ces souverainetés, sans identité toutefois, que de nombreux auteurs trouveront l'explication des lacunes relevées par eux dans le système classique et notamment la justification des relations diplomatiques du Saint-Siège.

CONCILIATION DES SOUVERAINETÉS D'ORDRE SPIRITUEL ET TEMPOREL

Les deux pouvoirs s'exerçant dans des domaines différents, il ne peut y avoir d'inconvénient à leur coexistence (11); la limitation du pouvoir de l'Eglise,

international public, reconnaissent la capacité d'avoir des droits et des devoirs internationaux. » La reconnaissance des Etats, d'après M. STRUPP, n'est ni attributive, ni déclarative, de personnalité internationale : elle est constitutive. La personnalité ne peut être conçue sans cette reconnaissance qui est le *dignus est intrare* du droit des gens. Pour admettre la personnalité juridique du Saint-Siège après 1870, cet auteur estime que, point n'est besoin de faire appel à des arguments sociologiques, le Saint-Siège est demeuré une personne du droit des gens, parce que reconnu par les Etats comme tel, la reconnaissance ayant seule valeur internationale.

(11) « Or les faits nous montrent que ce droit est parfaitement divisible, dit M. LEFUR. Non seulement ils nous mettent en présence de l'incontestable distinction entre la souveraineté spirituelle et la souveraineté temporelle, mais, à l'intérieur même de l'Etat, toute séparation effective des pouvoirs ou des fonctions

celle du pouvoir de l'Etat, résultent de leur but qui diffère. « L'action de l'Eglise commence au secret de la conscience, là précisément où doit s'arrêter celle de l'Etat temporel (12). »

« Aujourd'hui, dit M. LEFUR (13), que les esprits ne sont plus obnubilés par la fausse notion d'une souveraineté indivisible et illimitée, et que personne ne prend plus au sérieux l'affirmation d'un pouvoir ou d'une chambre nécessairement unique en vertu de l'unité de la souveraineté, ces choses sont beaucoup plus faciles à comprendre qu'elles ne l'étaient au siècle dernier. »

LÉON XIII, parlant des deux pouvoirs ecclésiastique et civil, exprime sur le même point la doctrine canonique quand il déclare : « Chacun d'eux dans son genre est souverain, chacun est enfermé dans les limites parfaitement déterminées et tracées en conformité exacte avec sa nature et son principe; chacun d'eux est donc circonscrit dans une sphère où il peut se mouvoir et agir en vertu des droits qui lui sont propres (14). »

La notion juridique de la souveraineté spirituelle élargit les cadres du droit public. Les auteurs dont nous exprimons la pensée intègrent de préférence

est une division de ce pouvoir et, en dehors de l'Etat unitaire, il y a l'Etat fédéral qui s'étend aujourd'hui à la moitié du globe et où la division du pouvoir se fait non seulement par attributions, mais aussi suivant des limites territoriales à l'intérieur desquelles chaque Etat particulier peut établir lui-même la séparation des pouvoirs qu'il estime utile. » *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 64.

(12) DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *op. cit.*, p. 241.

(13) LEFUR, *op. cit.*, p. 196.

(14) *Encyclique Immortale Dei*, 1^{er} novembre 1885.

le Saint-Siège dans un *jus inter potestates* et non dans le « droit international » proprement dit; l'emploi de ce premier terme est à leur avis préférable; il permet éviter toute confusion et rend mieux compte des traits particuliers de cette institution.

Ce droit présente d'ailleurs avec le droit international d'étroits rapports, puisqu'il concerne des relations intersouveraines et que toutes les souverainetés se valent; il est, par ailleurs, calqué sur le droit international, ce qui explique notamment la similitude de formes employées dans les traités et dans les concordats, ainsi que la grande ressemblance qui existe entre la condition juridique des nonces et celle des agents diplomatiques.

Les doctrines proposées maintenant fournissent, de l'avis des auteurs qui les partagent, l'explication des problèmes suivants : Immutabilité de la situation du Saint-Siège après les événements qui, en 1870 comme d'ailleurs en 1929, ont, en sens opposé, affecté sa souveraineté territoriale. La condition internationale du Saint-Siège n'a pas changé en 1870 parce qu'elle n'avait pas pour fondement, auparavant, la souveraineté territoriale, mais la souveraineté spirituelle « Identiquement, dit M. JARRIGE (15), ce système (la souveraineté spirituelle) rend compte de la permanence de la situation du Pape au lendemain de 1929. L'Etat pontifical rétabli n'a fait illusion à personne, et chacun a bien senti l'immutabilité de la vraie situation du Pape. »

(15) *Op. cit.*, p. 317.

Par ailleurs, ces mêmes théories expliquent de la façon suivante les ressemblances et les différences que l'on relève en matière de relations diplomatiques et de traités entre le Saint-Siège et les Etats.

Les relations diplomatiques du Saint-Siège présentent de grandes analogies avec les relations d'Etat à Etat, puisqu'elles sont conclues entre puissances également souveraines, mais elles sont influencées par les traits particuliers de la souveraineté spirituelle. D'autre part, les concordats ressemblent aux traités; ils présentent avec eux une analogie de forme, une similitude de fond, une même force obligatoire; ils ne peuvent comme eux être abrogés de façon unilatérale et doivent être comme eux dénoncés; mais conclus entre souverainetés de nature différente, les concordats ont des traits particuliers dus au caractère spirituel de la souveraineté du Saint-Siège.

Les principes qui viennent d'être rapidement exposés forment la base essentielle des solutions qui vont être maintenant analysées en étudiant successivement les points suivants :

CHAPITRE PREMIER. — *Fondement juridique de la situation du Saint-Siège depuis les accords du Latran.*

CHAPITRE II. — *La personnalité internationale du Saint-Siège.*

CHAPITRE III. — *La souveraineté du Saint-Siège.*

CHAPITRE IV. — *Conclusion : La souveraineté spirituelle, fondement de toutes les prérogatives du Saint-Siège.*

CHAPITRE PREMIER

FONDEMENT JURIDIQUE DE LA SITUATION DU SAINT-SIEGE DEPUIS LES ACCORDS DU LATRAN

De même qu'en 1870 la loi des garanties organisait la situation du Saint-Siège en Italie d'abord, au regard du droit international ensuite, le traité du Latran, conclu en 1929, est actuellement la charte constitutionnelle et internationale de la Cité du Vatican.

SECTION I

Différence entre la loi de garanties et le Traité de 1929

Ces traits ont été mis en relief d'une façon très nette par le R. P. Y. DE LA BRIÈRE (1).

Tandis que la solution de 1870 était une solution unilatérale, résultant de la volonté d'une seule puissance : l'Italie, le Saint-Siège n'ayant pas été consulté lors de la rédaction du statut le concernant, le traité

(1) R. P. Y. DE LA BRIÈRE : *R.D.I. et Législation comparée*, 1929, p. 123 à 158; *R.D.I.*, 1929, p. 12 et suivantes.

de 1929, au contraire, offre l'aspect d'une solution bilatérale. L'Italie traite d'égal à égal avec le Saint-Siège et reconnaît expressément dans l'article 2 sa souveraineté internationale, qu'elle avait niée jusqu'alors (2). L'accord réalisé se présente sous la forme d'un double contrat synalagmatique. Tandis que la solution de 1870 était purement italienne, émanant d'un acte de souveraineté interne de l'Italie, le traité du Latran, au contraire, est régi par le droit international; les deux contractants ont agi comme puissances souveraines, d'après les coutumes et institutions du droit des gens avec communication officielle au corps diplomatique.

Par ailleurs, les libertés reconnues au Pape en 1870 n'avaient que des garanties juridiques et législatives : les articles eux-mêmes de la loi et non la possession effective et réelle d'un territoire. Le Souverain Pontife n'avait alors sur les palais du Vatican et de Saint-Pierre qu'un simple droit d'usufruit et de jouissance, puisque l'Italie avait conservé sur eux, avec les droits de nue propriété, la souveraineté elle-même. Le traité du Latran n'est affecté d'aucune garantie internationale, le Pape ayant refusé de l'accepter (3), mais il comporte une solution à base territoriale qui donne, comme support à l'indé-

(2) L'article 2 est ainsi libellé : « L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde. »

(3) PIE XI a expressément repoussé les garanties juridiques possibles données par de tierces puissances voulant ménager la susceptibilité italienne d'une part, et accorder d'autre part une confiance entière à la parole donnée par l'Italie.

pendance du Saint-Siège, la possession effective d'un territoire. Le Saint-Siège a préféré cette solution, désirant avant tout posséder l'indépendance absolue et visible, qui lui garantisse une souveraineté indiscutable même dans le domaine international.

« La personnalité internationale du Saint-Siège n'est pas nécessairement liée à une motte de terre. » M. BRAZZOLA, en rappelant ce mot célèbre d'un homme d'Etat, ajoute : « Elle peut exister par elle-même sans le soutien d'un Etat, parce qu'elle est d'un autre ordre que les souverainetés temporelles... néanmoins, si les événements postérieurs à 1870 ont dégagé et mis en valeur l'élément spirituel inclus dans le concept de souveraineté, on ne doit pas oublier que conformément à la nature des choses, et à celle de l'homme, toute souveraineté, pour être complète, doit présenter un double caractère : *formel*, le droit de commander à des volontés libres; *matériel*, un territoire soustrait à toute juridiction sur lequel pourra s'exercer librement le droit de commandement (4). »

SECTION II

Le traité

§ 1. — SA NATURE

Acte bilatéral conclu entre puissances souveraines, régulièrement notifié, le traité du Latran constitue pour tous les auteurs dont nous exposons actuellement les doctrines, un véritable accord international.

(4) M. BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 55.

Des objections ont été soulevées de toute part contre la valeur de ce traité; on a, en effet, contesté que ce document puisse avoir la valeur d'un traité politique à caractère international, son défaut d'enregistrement au secrétariat de la S. D. N. laissant à première vue des doutes à ce sujet; aussi est-il nécessaire de souligner que ces critiques n'ont pas échappé aux juristes pour lesquels le traité du Latran est pleinement justifié en droit.

Au regard du droit classique, un accord ne bénéficie des garanties du droit international qu'à la condition première d'être passé entre Etats. Si l'on s'en tient strictement à une définition du genre de celle que donne M. DESPAGNET (5), il est bien évident, remarque M. BRAZZOLA (6), que le traité du Latran n'est pas un traité international, puisqu'une des parties contractantes, le Saint-Siège, n'avait pas au moment de contracter... la qualité juridique de l'Etat. Le droit international, ajoute M. BRAZZOLA, exprimant en même temps la pensée de nombreux juristes, a évolué dans le sens d'un élargissement de la personnalité et de la souveraineté, et il constate qu'actuellement il existe des entités qui, sous le couvert de la personnalité internationale, passent des contrats en la forme de traités internationaux.

(5) DESPAGNET, *Cours de droit international public*, Paris, 1894, (n° 435). « Les traités internationaux sont exclusivement les accords expressément déclarés par deux ou plusieurs Etats pour établir, modifier ou éteindre entre eux un rapport juridique obligatoire. »

(6) *Op. cit.*, p. 61.

Dans son *Cours de droit international*, M. ANZILOTTI cite l'exemple des Dominions britanniques et de l'Inde auxquelles la doctrine traditionnelle n'a jamais donné la qualité d'Etat, et qui ont cependant pris part à la stipulation des traités de paix. Il suffisait seulement, souligne le même auteur, que le Saint-Siège fut une de ces entités nées artificiellement du consentement et de la reconnaissance des Etats. Le minimum de conditions était alors rempli; il est, d'après lui, et c'est l'opinion de nombreux auteurs, amplement *dépassé*, car la capacité internationale du Saint-Siège ne dépend nullement des Etats; elle est naturelle et exige de plus leur respect.

§ 2. — CAPACITÉ DES MEMBRES CONTRACTANTS

La capacité de l'Italie ne fait naturellement aucun doute, l'Italie étant un Etat souverain reconnu par toutes les puissances (7). Seul le Saint-Siège avait cessé toutes relations diplomatiques avec l'Italie avant 1929. « En acceptant de traiter avec l'Italie, le Saint-Siège faisait confiance à son gouvernement dictatorial », dit M. BRAZZOLA; il faisait également « crédit à un régime qui n'a que dix années de vie et sept de gouvernement (8). » Cette reconnaissance

(7) A ceux qui cependant auraient le mauvais goût d'en douter, M. BRAZZOLA (p. 63) propose la lecture du passage suivant, extrait du *Popolo di Roma* du 12 février 1929 et cité par Mario MISSORILI dans son *Date a Cesari*, p. 16 : « Aucun Etat en Europe n'est souverain et pleinement souverain comme l'Etat italien. Sa conception totalitaire dans tous les rapports qui concernent également l'individu et la collectivité est telle, que personne, fut-elle le plus ombrageux des défenseurs des prérogatives de l'Etat, ne peut formuler un timide soupçon. En Italie, rien n'est hors

implicite de la personnalité de l'Italie devait être confirmée dans l'article 26 du traité et par l'envoi d'un nonce auprès du roi d'Italie.

La capacité du Saint-Siège, en revanche, a été très diversement appréciée.

Les uns, comme M. Arangio Ruiz (9), ont estimé « qu'il suffisait que le Saint-Siège fut, et il l'était, personne juridique du droit italien; il n'était pas nécessaire qu'il fut alors personne juridique internationale. »

Le traité, dit ce même auteur, « confirme que le Saint-Siège n'était pas personne internationale, puisqu'il l'est devenu par la ratification (10). »

Cette intervention est si peu conforme à la réalité des choses, observe M. BRAZZOLA, qu'elle a été l'objet de critiques identiques de la part de plusieurs commentateurs (11). « Or, il est clair, dit-il, que si le Saint-Siège avait conclu le traité en qualité de personne juridique du droit interne italien, ce traité n'aurait d'autre valeur que celle d'un contrat de droit public interne, non celle d'un traité de droit international... D'autre part, il est à constater que le traité dans son article 2 n'attribue pas la personna-

de l'Etat mais tout est dans l'Etat et a sens et valeur seulement et dans la mesure où il se place dans l'Etat. Seul un Etat très fort pouvait réaliser la conciliation. »

(8) Discours de M. MUSSOLINI à la Chambre italienne des députés le 13 mai 1929.

(9) La « Città del Vaticano », in *Rivista di diritto internazionale pubblico*, nov. 1929, p. 603.

(10) *Ibid.*

(11) L'auteur cite notamment : G. OTTOLENGHI, *Sulla condizione giuridica della Città del Vaticano*, *Rivista di diritto pubblico*, avril-juin 1930, p. 112, et dans le même sens : A. CECCHINI : « La natura giuridica della città del Vaticano », *ibid.*, p. 198.

lité au Saint-Siège; il ne fait que la reconnaître comme préexistante à ce même traité (12). »

Cet accord suppose, fait remarquer M. JARRIGE (13), la personnalité internationale de l'Eglise catholique représentée par le Pape : en entamant dès 1926 des négociations, l'Italie, nous l'avons vu, avait implicitement reconnu comme égale à la sienne la qualité juridique du Pape. Au traité du Latran, elle reconnaît expressément à celui-ci la « souveraineté internationale » comme s'imposant à elle parce qu'elle résulte de la souveraineté spirituelle du Pontife (art. 2). Aussi, cet acte bilatéral dit « Traité du Latran »... doit-il être considéré comme un véritable traité international.

Le R. P. DE LA BRIÈRE estime que l'acte du Latran est un traité pour tous ceux qui reconnaissent au Saint-Siège, en tant que tel, la personnalité internationale. Mais même pour les autres, il y a traité; le caractère de l'acte signé devant être apprécié au moment de sa ratification, moment où, d'après cet

(12) M. Mario TALCO a prétendu que le Saint-Siège s'était engagé en tant que représentant de l'Etat pontifical détruit en 1870.

Les partisans de la survivance de la souveraineté du Saint-Siège donnent là, de l'avis de M. BRAZZOLA, une démonstration facile de la personnalité du Saint-Siège. « Si le Souverain Pontife, ajoute-t-il (p. 66), n'avait d'autre titre à la personnalité internationale que celui d'une souveraineté temporelle passée, il serait difficile de voir dans l'accord politique du Latran un véritable traité. Il faut, en effet, pour justifier l'existence de cette personnalité et de son droit de traiter sur le plan international, une souveraineté actuelle et effective — or, la survivance de cette souveraineté temporelle après 1870 est sujette à de légitimes contestations. »

(13) *Op. cit.*, p. 211.

auteur, la Cité du Vatican serait « incontestablement » un Etat souverain.

L'Eglise, en définitive, d'après l'opinion de nombreux juristes, est une institution qui possède les moyens d'atteindre le but qui est son objectif; c'est donc une personne pleinement souveraine. En vertu de sa nature, elle fait plutôt figure d'institution supranationale; mais, par suite des nécessités juridiques, elle doit prendre place aux côtés des personnes naturelles de l'ordre international.

De plus, le Saint-Siège, et cette observation complète la précédente, avait toute capacité pour s'engager dans un traité de l'importance de celui qu'il a conclu, parce que, au terme de l'article 2 du traité, « *il a été et sera toujours par lui-même un sujet de l'ordre juridique international*, quel que puisse être le sort de la principauté qui lui sert de soutien matériel (14). »

§ 3. — LIENS ÉTABLIS ENTRE LE TRAITÉ ET LE CONCORDAT

La nature du rapport qui lie le traité au concordat, a donné lieu à certaines objections très graves qui n'ont pas échappé aux partisans des théories fondées sur la souveraineté spirituelle du Saint-Siège.

Le Souverain Pontife, en effet, a voulu que le traité du Latran se présentât comme lié à un Concordat avec l'Italie. La conclusion du Concordat était subordonnée à celle du traité; cela ne fait aucun doute : les deux puissances qui l'ont conclu s'ignoraient offi-

(14) V. BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 69.

ciellement auparavant, et ont reconnu mutuellement leur souveraineté dans le traité. Cela résulte des termes du préambule du Concordat : « Attendu... qu'a été conclu et signé aujourd'hui même, le traité pour la solution de la question romaine. »

Inversement, le traité suppose-t-il le Concordat, et la disparition de celui-ci, par la volonté unilatérale d'un des membres contractants, peut-elle entraîner par contre-coup la disparition du traité ? Des modifications peuvent, en effet, avoir lieu ultérieurement et les parties contractantes les réaliseront par voie d'accord s'il s'agit de simples points de détail, mais s'il s'agit de transformations de principe, elles peuvent amener des conflits. L'Italie sera alors en droit d'invoquer la clause *rebus sic statibus* présumée écrite dans tous les actes synallagmatiques conclus entre puissances souveraines, pour justifier une abrogation unilatérale. Le Saint-Siège pourrait-il alors dénoncer le traité, jugeant indispensable le maintien des clauses contenues dans le Concordat, et rétablir ainsi la situation antérieure à 1929 ? Le sort du traité, autrement dit, doit-il suivre celui du Concordat ?

Pour le Saint-Siège, la solidarité du traité et du Concordat est un des traits essentiels des accords; ils n'ont pas été seulement liés dans l'esprit des négociateurs, il existe entre eux une solidarité juridique. « Cette solidarité, dit le R. P. DELOS (15), est spécifiée dans le texte lui-même, vigoureusement soulignée

(15) *Revue générale de Droit international public*, t. 36, p. 470.

dans le commentaire qu'en donne la lettre du Saint-Père au cardinal GASPARRI. »

M. MUSSOLINI, dans son discours du 25 mai au Sénat, avait déclaré : « D'ailleurs, un des protocoles du Latran ne peut plus être l'objet de discussions : c'est le traité, les conflits éventuels auront un autre terrain, celui du concordat. » « Traité et concordat, répond quelques jours plus tard le Souverain Pontife, suivant leur lettre et leur esprit, comme aussi suivant les ententes explicites, orales et écrites, ces deux actes sont le complément nécessaire l'un de l'autre et ils sont inséparables, indissociables l'un de l'autre. »

La liaison des deux actes a étonné; on s'est demandé pourquoi les parties contractantes avaient mis entre deux actes si différents par leur nature un lien aussi étroit. « Certains ont vu dans le traité et dans le concordat les deux éléments d'une négociation, sinon la matière d'un marchandage; les abandons consentis dans l'un étant compensés par les avantages obtenus dans le second. Une sorte d'équilibre se serait ainsi établi et l'on comprendrait le soin extrême avec lequel le Saint-Siège affirme aujourd'hui la solidarité du concordat et du traité, puisqu'il recueille dans le premier le bénéfice des sacrifices consentis dans le second (16). »

M. PERNOT a exprimé cette manière de voir dans le passage suivant: « Ce que donne le Pape, il le donne en tant que chef de l'Eglise universelle, ce qu'il reçoit,

(16) J.-T. DELOS, *Revue générale de Droit international public*, 1929, p. 470.

il le reçoit en tant qu'évêque de Rome et chef de l'Eglise italienne. » Il n'est pas téméraire de penser, c'est l'avis exprimé par le même auteur, que le lien indissoluble établi par le Saint-Siège entre le traité et le concordat fut une mesure de politique saine et avisée. « On ne conçoit pas qu'un gouvernement italien veuille revenir jamais sur ce règlement qui n'est que le règlement formel bilatéral donné à un état de choses stabilisé par une longue pratique antérieure (17). »

« La liaison des accords, dit le R. P. DÉLOS, est postulée pour l'Eglise par le principe supérieur qui les inspire, et il ajoute : Aux yeux de l'Eglise, dont le regard dépasse l'ordre humain, la reconnaissance de la souveraineté internationale n'est intégrale, parfaite, que si on lui donne le sens qu'elle-même y attache; elle tendra donc à obtenir une attestation doublée d'une profession de foi catholique (18). »

Certains auteurs font remarquer qu'il n'y a aucun lien express entre les deux actes, sinon le § 1^{er} du préambule du Concordat : « Ainsi, dit M. BRAZZOLA (19), une seule chose est certaine : la stipulation du traité est la condition mise par le Saint-Siège pour la conclusion du concordat. On peut aussi penser, ajoute-t-il, quoique cela soit moins évident, qu'il a aussi posé comme condition à la stipulation du traité la signature du concordat et ces désirs ont été

(17) M. PERNOT, *Le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale*, 1929, p. 216-217.

(18) *Op. cit.*, p. 460.

(19) *Op. cit.*, p. 110.

accueillis par l'Etat italien, de telle sorte que la réciprocité des accords s'est réalisée avec leur stipulation contemporaine. » Il n'y a rien de plus à son avis: de quelque point qu'on examine la question, il apparaît que le traité et le concordat, liés ensemble par la stipulation, sont indépendants en ce qui concerne l'exécution et l'extinction (20). M. Mario MISIROLI, dans son livre *Date a Cesari*, s'exprime de la même façon. Il déclare, en parlant du discours du Souverain Pontife aux prédicateurs du Carême: « Il est vrai que dans ce discours, le Souverain Pontife parle de l'indissolubilité des deux actes; mais qui ne voit comment une telle indissolubilité regarde la procédure des tractations, non l'actuation des accords, leur vie et pour ainsi dire leur destinée à venir (21). » Ensemble ils naissent, mais il n'est pas dit qu'ensemble ils doivent vivre, conclut le même auteur.

§ 4. — NON ENREGISTREMENT DU TRAITÉ

Si le traité du Latran est un véritable traité international, n'est-il pas soumis à la règle de l'enregistrement des traités au secrétariat de la S. D. N. ? S'il devait être enregistré, pourquoi ne l'a-t-il pas été ?

Certains auteurs ont prétendu que l'article 18 du pacte de la S. D. N. ne s'appliquait pas au traité du

(20) Voir dans le même sens : JARRIGE, *op. cit.*, p. 217.

(21) *Op. cit.*, p. 377.

Latran, cet article ne visant, en effet, que les membres originaires ou admis par la suite à faire partie de la S. D. N. Or, le Saint-Siège est en dehors de cette institution, le traité du Latran n'est donc pas soumis à la règle de l'enregistrement.

Cette interprétation de l'article 18 semble, d'après les théories que nous exposons, être contraire à la lettre même de l'article, qui vise « tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la société », la qualité de l'autre puissance contractante n'étant pas prise en considération. Le traité du Latran, conclu par l'Italie, membre de la S. D. N., était soumis à la règle de l'enregistrement (22).

Le traité ne serait-il pas considéré par l'Italie comme un véritable engagement international ? ou bien a-t-il été convenu entre les puissances, que la validité du traité résulterait de l'accord de leurs volontés sans recourir à l'enregistrement (23) ?

M. BRAZZOLA (24) relève certaines observations faites à ce sujet : « Il ne faut pas oublier, dit-il, ce que nous disions précédemment sur l'application des clauses du pacte qui, visant indirectement les Etats

(22) M. JARRIGE pense que le non enregistrement du traité est dû à un « oubli malencontreux de la part du Saint-Siège ». Par ailleurs, une telle abstention de la part de l'Italie correspond à « cette tendance italienne à voir dans la situation du Saint-Siège une affaire d'ordre domestique et non vraiment internationale. » *Op. cit.*, p. 300.

(23) C'est la thèse adoptée par M. TOSTAIN dans sa thèse : *Le traité politique du Latran et la personnalité du droit international*. *Op. cit.*, p. 300.

(24) *Op. cit.*, p. 126 et suivantes.

non membres de la société, pourraient toucher la Cité du Vatican. Edictées pour régir la communauté internationale, ces normes sont inadéquates au nouvel Etat pontifical, uniquement constitué pour servir et pour garantir l'indépendance du Saint-Siège. »

Il fait remarquer, de plus, que le Saint-Siège a été formellement exclu, par l'article 15 du traité de Londres, de toutes les tractations de paix et que, par conséquent, le Saint-Siège est en droit d'ignorer les prescriptions de l'article 18 du Pacte. De plus, souligne-t-il, le vrai but de cet article 18, dans l'esprit de son initiateur, le président WILSON, était d'éviter les traités secrets; or ce n'est pas le cas du traité du Latran, et il constate qu'il a été, au contraire, entouré d'une publicité rarement donnée à la conclusion d'un traité. « Par suite de sa notification régulière, remarque le R. P. DE LA BRIÈRE, le traité reste un acte régi par le droit international » (25). Faudrait-

(25) Le R.P. DE LA BRIÈRE ajoute (*Revue générale de Droit international public et de Législation comparée*, page 141 et suivantes) : « Le traité du Latran, document de caractère diplomatique et international, a été l'objet, dès avant sa signature, d'une première communication officielle du Cardinal secrétaire d'Etat, du 7 février, aux représentants des puissances étrangères, pour leur faire part de la conclusion toute prochaine des négociations diplomatiques. Depuis la signature, mais avant la ratification et l'entrée en vigueur, le corps diplomatique accrédité auprès du Vatican a été reçu le 9 mars par le Pape PIE XI en audience collective et solennelle pour féliciter le Souverain Pontife du règlement heureux de la question romaine, par le traité du Latran. Le remarquable discours prononcé en cette circonstance par le doyen du corps diplomatique, M. Charles MAGALHAES DE AZEVEDO, ambassadeur du Brésil, ainsi que la réponse de PIE XI soulignent, d'une manière évidente, ce caractère du traité du Latran comme reconnu et enregistré par la communauté du Droit des Gens. »

— *L'Organisation internationale et la papauté souveraine* (p. 45).

il admettre que le traité du Latran non enregistré n'est pas obligatoire entre les parties pour s'en tenir à la lettre de l'article 18, ou bien qu'il est dépourvu de forces obligatoires ? se demande M. BRAZZOLA. N'est-il pas plus exact de dire (et c'est la pensée de nombreux juristes) (26), que le traité était obligatoire entre les parties dès sa ratification, mais que l'Italie ne pourrait invoquer son existence en cas de litige devant la S. D. N. puisqu'elle n'a pas procédé à la formalité obligatoire de l'enregistrement.

Cette incapacité, fait remarquer le même auteur, ne frappe pas le Saint-Siège, qui, n'étant pas membre de la S. D. N., n'était pas tenu de se conformer à ses prescriptions. Un enregistrement ultérieur, néanmoins, aurait l'heureux effet d'accentuer le caractère international du traité et de rendre plus facile sa participation aux conventions internationales.

§ 5. — ABSENCE DE GARANTIES INTERNATIONALES

De nombreux juristes ont relevé que le traité du Latran était dépourvu de garanties données par les puissances.

La solution territoriale n'aurait-elle pas dû être complétée par une garantie internationale, une adhésion des puissances à ce mode de règlement de la question romaine ?

(26) Voir DIONISTO ANZILOTTI, *Cours de D. I.*, traduction française de GIDEL, p. 377.

« Nul doute que la chose aurait pu se concevoir, dit le R. P. DE LA BRIÈRE (27), comme il est arrivé d'ailleurs en des cas analogues, mais cette garantie n'avait absolument rien d'indispensable. L'Italie n'y tenait pas, un motif de susceptibilité nationale la poussait à la rejeter, de même qu'une « solution internationale. » De son côté, le Pape a laissé nettement entendre que toute garantie était inutile. Dans son discours du 13 février 1929, il dit notamment : « On a vu d'ailleurs ce qu'on peut attendre des garanties, même à l'égard d'un pouvoir temporel assez vaste comme celui qui figurait autrefois dans la géographie politique de l'Europe, et ce que firent ou ne firent pas, ne voulurent, et peut-être ne purent pas faire les puissances pour en empêcher la chute; mais si telle est la condition et la perpétuelle histoire des choses humaines, et elle est telle, comment pourrions-nous chercher là une sûre défense contre les périls de l'avenir ? » « Il ne faut pas conclure, dit le R. P. DE LA BRIÈRE, de l'absence d'une garantie internationale à l'absence de valeur et de signification internationale d'un accord diplomatique comme le traité du Latran. Même dépourvu de la sécurité supplémentaire que pourrait procurer la garantie de tierces puissances signataires, un traité diplomatique, dès lors qu'il est officiellement conclu entre deux puissances souveraines, dès lors qu'il est notifié aux tierces puissances, devient un acte de portée internationale placé sous la sauvegarde normale du droit des gens, un acte qui

(27) *L'Organisation du monde contemporain et la papauté souveraine*, 1827-1929, p. 44.

intéresse la communauté universelle du droit des gens (27). »

(27) S'il n'y a pas eu de garantie juridique, certains auteurs, dont M. PERNOT (*op. cit.*, page 206), soutiennent qu'il y a, en droit, une garantie italienne. « Tandis que le Saint-Siège renonçait à la garantie internationale, il se contentait de la garantie italienne, pour tenir de l'Italie toute seule la reconnaissance de son territoire, de son indépendance, et de sa souveraineté. »

Le R. P. DELOS s'est élevé contre cette théorie : « il n'y a ni garantie italienne, ni garantie internationale... il s'est seulement créé une situation formelle qui correspond aux exigences inscrites dans la nature même de l'Eglise, et qui est transcrite en mesure juridique, sur le plan du Droit international... Rien ne garantit la permanence de cet Etat nouveau, sinon la loyauté et la bonne volonté des hommes. » (*Revue générale de Droit international public*, 1929, p. 477).

CHAPITRE II

LA PERSONNALITE INTERNATIONALE DU SAINT-SIEGE ET LES FAITS

« Comme le faisait déjà la loi des garanties, dit M. LEFUR (1), mais bien plus nettement encore, le traité du Latran reconnaît l'Eglise catholique représentée par son chef le Pape, comme une personne du droit des gens d'abord et ensuite comme une personne souveraine. » Tels sont les deux points qu'il convient de développer successivement.

Le caractère juridique de personne internationale du Saint-Siège, lors de la conclusion des accords, est vigoureusement affirmé, nous l'avons vu précédemment, par les auteurs dont nous exposons les doctrines. « On a peine à s'expliquer que le caractère juridique du Saint-Siège ait pu être nié soit parce qu'il n'y aurait que les individus à posséder une existence réelle... soit en droit international par ce motif que les Etats seuls ont la personnalité internationale », dit M. LEFUR. « Il y a, ajoute le même auteur, autre chose que des individus dans la Société, il y a

(1) *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 12 et suivantes.

le lien qui les unit, l'organisation qui en fait une collectivité hiérarchisée au lieu d'une poussière d'individus ! »

« On doit considérer l'Eglise catholique, écrivait M. MICHOUX, avant 1929, comme ayant une personnalité de droit public... manifestée par les relations tout à fait analogues à des relations internationales, que le gouvernement français entretient avec le Saint-Siège. La rupture des relations diplomatiques ne peut pas plus être considérée comme ayant supprimé cette personnalité de droit public, que la rupture des relations diplomatiques avec un Etat n'entraînerait la négation de la personnalité internationale de cet Etat. »

L'Eglise catholique, d'après l'opinion dominante, rentre dans le cadre des sociétés dont elle est de beaucoup la plus ancienne.

« Nous nous trouvons, dit M. LEFUR, parlant du Saint-Siège, en présence de l'institution la plus ancienne et la plus respectée, bien antérieure à tous les Etats modernes; son existence internationale ne dépend donc pas des Etats et sa reconnaissance par eux n'a qu'une valeur purement déclarative. Dans presque tous les pays civilisés on admet que, dès que dans un groupement se trouvent réunis l'existence d'intérêts distincts et une volonté capable de les diriger en respectant l'ordre public, la personnalité juridique doit lui être reconnue. » L'Eglise, par le nombre de ses ressortissants, plus nombreux que ceux des Etats, par son organisation hiérarchisée, réunit d'après toutes les doctrines étudiées les conditions

nécessaires pour être reconnue comme personne juridique (2).

CARACTÈRE DE LA PERSONNALITÉ DU SAINT-SIÈGE

Le Saint-Siège représente un vaste groupement s'étendant à tous les pays; il a une organisation hiérarchisée; c'est l'institution la plus ancienne et cette institution est indépendante des Etats : tels sont les traits essentiels mis en relief par les théories que nous développons, pour caractériser la personnalité du Saint-Siège.

1° L'Eglise apparaît comme une *Société visible*; c'est un immense groupement de beaucoup le plus important du monde civilisé, puisqu'il comprend 300 millions d'adeptes; il forme un ensemble compact de fidèles répartis sur le territoire de toutes les nations et simplement unis entre eux par la profession d'une même foi.

2° Par ailleurs, cette société distincte est *indépendante de l'Etat* (2'); elle a une entière autonomie et possède le droit de prendre librement toutes les

(2) « Cette vérité objective, souligne M. LEFUR dans son *Précis de droit international*, p. 126, ne peut être niée par l'Etat; si la population d'un pays est en majorité catholique et que l'Etat ne reconnaisse pas l'Eglise catholique, il va contre les faits, et, le plus souvent, les faits méconnus se vengent. Ainsi, lorsque la loi française de séparation de 1905, qui a voulu ignorer le Pape, a été rejetée par lui, il a fallu que des lois postérieures vinsent la modifier pour en permettre l'application; la loi primitive était du droit inopportun, inapplicable; donc du mauvais droit. »

(2') « De tout temps, écrit M. RENARD (*Bulletin thomiste*, janvier 1931, p. 212 et suiv.) l'Eglise a proclamé son indépendance à l'endroit des gouvernements civils. L'Eglise est une « société parfaite »; parfaite donc investie d'une « souveraineté » qui vient en concurrence avec celle de l'Etat sauf à s'y accorder. »

mesures nécessaires afin d'accomplir la tâche qui lui incombe (3). « Il ne relève, dit M. LEFUR, parlant du groupe que forme l'Eglise, d'aucun pouvoir humain : il est souverain dans sa sphère comme l'Etat dans la sienne (4). »

3° De plus ce groupement n'est pas un groupement amorphe; l'Eglise est *parfaitement organisée*; on l'a appelée justement « un universalisme centré (5). »

L'Eglise est une institution hiérarchisée; cette institution a plus de vingt siècles d'existence. « Aucun Etat, dit l'auteur cité précédemment, ne peut rivaliser avec son organisation, sa hiérarchie, tant sous le rapport de l'ancienneté, que de la solidité des cadres. » Le Pontife romain, assisté du Sacré Collège et des Sacrées Congrégations, représente le pouvoir du Saint-Siège; il est la législation suprême; son pouvoir est absolu. « Il possède la prérogative de juridiction plénière ordinaire, immédiate sur tous les fidèles, tous les pasteurs, toutes les Eglises (6). »

(3) « La puissance souveraine de la Papauté, bien qu'elle se manifeste sous des formes différentes, ne s'impose pas moins aux Etats civilisés. Qu'ils le veuillent ou non, les gouvernements européens sont forcés de reconnaître cette autorité suprême, et le mauvais vouloir de plusieurs d'entre eux ne fait que mieux attester l'indépendance pontificale. Ce n'est pas par bienveillance pour la Papauté que l'Italie a voté et maintient la loi des garanties; bon gré, mal gré, elle a dû respecter une indépendance qui existait en dehors d'elle, et qu'elle était incapable de supprimer. » Paul BUREAU : « La Papauté en droit international. A propos d'un livre récent ». *Bulletin de l'Institut Catholique de Paris*, 5^e année, février 1894, p. 81-82. — Cité par VERGNES, *loc. cit.*, p. 204.

(4) LEFUR : « Le Saint-Siège et la Cour de Cassation »; *Revue des Institutions culturelles*, août 1911.

(5) Expression employée par MARITAIN — *Primauté du spirituel*, Paris, 1927, p. 140.

(6) DE GROOT : *Summa apologetica de Ecclesia Catholica*, Ratisbonne, 1906. Cité par BRAZZOLA, p. 29.

L'examen des faits prouve, c'est l'avis de nombreux auteurs, qu'il n'est pas de plus grande autorité fondée sur une meilleure organisation et sur une aussi profonde unité morale puisqu'elle oblige directement les consciences « qui ont adhéré à son *credo* par un acte de foi volontaire et libre ».

« L'obéissance prompte et sincère qu'elle obtient, conclut l'auteur dont nous citons des passages, on pourrait, en bien des cas, la souhaiter aux Etats de la part de leurs nationaux. »

Des développements précédents il résulte qu'au point de vue de la science sociale, le Saint-Siège, organe représentatif de l'Eglise catholique, doit être considéré comme une personne juridique.

Le point de vue politique et diplomatique contribue à confirmer cette qualité du Saint-Siège : « L'Eglise peut revendiquer en sa faveur, dit un auteur bien connu (7), pour prouver son autonomie, une possession d'état certaine, continue et publique. »

Après 1870, comme auparavant, les Etats ont continué à traiter le Souverain Pontife comme un souverain. L'argument, fait-on remarquer, vaut la peine d'être évoqué, car, comme le dit M. L. RENAULD (8) : « L'usage a une grande importance dans toutes les branches de la législation, mais surtout là où il n'y a pas de codification comme dans les rapports internationaux. Il prouve, quand il est ancien, et répété,

(7) VERGNES : *La condition internationale de la Papauté*, thèse Toulouse, 1905, p. 203.

(8) L. RENAULD : *Introduction à l'étude du droit international*, p. 41.

un accord tacite qui vaut comme un rapport express. » Après 1870, l'ancienne personnalité internationale de l'Etat pontifical a disparu avec l'Etat lui-même; d'autre part, les tentatives faites par les puissances pour donner au Souverain Pontife un statut juridique en tant que Chef de l'Eglise, ont échoué aussi.

Après la disparition du pouvoir temporel, il y eut en effet peu de protestations officielles, notent la majorité des auteurs, mais tous les pays prennent acte des garanties proposées par l'Italie et insistent pour en connaître l'étendue. L'Italie, craignant une occupation de Rome, a multiplié les promesses expresses; elle s'engage formellement à maintenir l'indépendance du Pape et fait voter à cet effet la loi des garanties de 1871. L'intervention des Puissances prouve nettement qu'elles entendent voir conserver au Saint-Siège sa personnalité internationale, c'est l'avis exprimé par M. LEFUR, qui estime que les gouvernements sont trop positifs pour se laisser guider par de pures raisons de sentiment; leurs actes, bien au contraire, répondent toujours à une nécessité pratique.

La logique exigeait, après 1870, la disparition du Saint-Siège de la Société internationale. s'il n'y avait figuré qu'au titre d'Etat; or, après cette date, l'Eglise qui, elle, n'a pas disparu, continue à exercer une autorité spirituelle et par suite une influence politique qui, loin d'être enrayée par la chute du pouvoir temporel, va connaître, de l'avis général, un nouvel essor. Les Etats ont continué

à entretenir avec le Pape des relations diplomatiques, à lui envoyer des représentants comme par le passé. S'il s'était agi de relations entre Etats, le Pape cessant en 1870, de posséder une souveraineté temporelle, aurait dû voir disparaître ses prérogatives : or, il n'en a rien été.

« Il faut insister sur le point de vue politique, dit M. LEFUR, à raison de son importance (9). » « Les événements de 1870 ont prouvé, dit M. BRAZZOLA, que la souveraineté spirituelle du Saint-Siège suffisait à justifier l'existence d'une personnalité égale à celle des autres Etats. »

La Constitution de la Cité du Vatican, d'après le même auteur (10), n'ajoute à proprement parler rien d'essentiel à ce même droit naturel et absolu; elle ne fait pas *rentrer* le Saint-Siège dans le droit international... Les rapports entre le Chef de l'Eglise catholique et les Etats sont par eux-mêmes des rapports de nature « inter-souveraine, internationale ». La Principauté vaticane en rend maintenant le développement plus sûr et plus facile en accusant d'une manière dorénavant incontestable la personnalité du Saint-Siège. Le Souverain Pontife reste, après comme avant les accords, un sujet de l'ordre international, ce qui est de l'avis des auteurs une raison nouvelle et un titre indiscutable pour lui faire reconnaître la place qui lui revient dans la communauté internationale.

(9) LEFUR : *Précis de droit international*, p. 217.

(10) BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 52 et suiv. — M. BRAZZOLA relève cette expression qu'il estime avoir été employée à tort par certains auteurs, dont M. TOSTAIN, *op. cit.*, p. 39.

CHAPITRE III

LA SOUVERAINETE DU SAINT-SIEGE

Au point de vue du droit positif, quelle est la situation juridique du Pape ? Elle est nettement définie par M. LEFUR, quand il déclare : « En droit le Pape est souverain, ceci ne peut plus être mis en doute aujourd'hui. Il y a adéquation du droit et du fait, accord du droit positif de tous les pays (1). »

« Le traité passé entre le secrétaire d'Etat du Saint-Père et le ministre du roi d'Italie, remarque le R. P. DELOS (2), a pour objet de *garantir* au Saint-Siège une souveraineté indiscutable... dans le domaine international (3). L'Italie déclare cette sou-

(1) LEFUR : *Précis de droit international*, p. 129.

(2) *Revue générale de Droit international public*, t. 26, p. 453.

(3) « La loi des garanties, fait remarquer M. MOUCHET (*op. cit.*, p. 52), était trop ambiguë à cet égard : La personne du Saint-Père déclarait l'article premier, est sacrée et inviolable Le Saint-Père a droit aux honneurs royaux dans tout le royaume. Lui sont maintenues les prééminences honorifiques reconnues par les souverains catholiques. Commentant la loi des garanties, M. BOMPARD a pu dire assez justement, semble-t-il, qu'aucun article de la loi ne donne au Pape la qualité de souverain; mais que, cependant, le législateur italien a détaché quelques caractères, quelques attributs de la souveraineté qu'il a attribués au Pape. « Les honneurs souverains sans l'être de la souveraineté, sont en soi une vanité; accordés à quelqu'un qui s'est vu dépouiller de la souveraineté par ceux-là même qui l'ont dépouillé, c'est une

veraineté, un attribut inhérent à la nature du Saint-Siège, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde. »

La création du minuscule Etat de la Cité du Vatican, d'après le même auteur, n'est pas une satisfaction morale donnée à la Papauté, une simple affirmation de principes « comme si la Papauté... se contentait d'une satisfaction d'amour-propre et d'un organe témoin. Si l'Etat pontifical, ajoute-t-il, un peu plus loin, est allégé du souci d'administrer le corps politique qui est la substance humaine de l'Etat moderne, il n'en a pas moins tous les caractères formels de l'Etat souverain et les prérogatives qui en découlent. »

Quels sont les éléments de cette souveraineté et quel est leur caractère ? Nous allons essayer de résumer à ce sujet la pensée des auteurs, en examinant chacun de ces éléments quant au caractère formel de souveraineté.

SECTION I

La souveraineté interne du Saint-Siège

- I. — *Le territoire.*
- II. — *La population.*
- III. — *La juridiction.*
- IV. — *Caractère sui generis de la Cité du Vatican.*

amère ironie. L'Italie, ajoute le même auteur, fait en quelque sorte amende honorable, et reconnaît — contrairement à la conception de la loi des garanties — que la Papauté est une personne souveraine du droit international. »

SECTION II

La souveraineté externe du Saint-Siège

- I. — *Les relations diplomatiques.*
- II. — *Les traités et les concordats.*
- III. — *Participation du Saint-Siège aux réunions internationales.*

SECTION I

La souveraineté interne du Saint-Siège

La souveraineté interne est le critère de l'existence de l'Etat. « Le but essentiel des deux hautes parties contractantes est précisément, dit le R. P. DE LA BRIÈRE, de procurer et de restituer au Saint-Siège cela même qu'il ne possédait plus en fait : la maîtrise d'un territoire indépendant; le caractère visible d'un Etat souverain, et de fait, ajoute-t-il, les stipulations du traité du Latran constituent la Cité du Vatican avec chacun des éléments distinctifs par lesquels, dans la conception communément reçue du droit public contemporain, un Etat est tenu et reconnu pour un Etat (4). »

La grande majorité des juristes pense que la pleine souveraineté du Pape sur la Cité du Vatican ne saurait faire aucun doute.

« La souveraineté et la juridiction exclusive que l'Italie reconnaît au Saint-Siège sur la Cité du Vati-

(4) *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1930, t. III, p. 118.

can, stipule l'article 4 du traité invoqué à l'appui de cette affirmation, signifient qu'il ne peut s'exercer en cette cité aucune ingérence du gouvernement italien et qu'il n'y a là d'autre autorité que celle du Saint-Siège (5). »

De fait, pour la plupart des auteurs, les stipulations du traité du Latran donnent à la Cité du Vatican chacun des éléments distinctifs par lesquels un Etat est reconnu comme tel actuellement. La Cité possède en effet un territoire, une population, une juridiction exclusive sur cette population.

§ 1. — L'ÉLÉMENT TERRITOIRE

Le Saint-Siège a, depuis 1870, revendiqué un certain pouvoir temporel; il ne faut pas s'en étonner, dit un des commentateurs du traité de 1929; à bien y réfléchir, il faut reconnaître que le Pape, qui aspire à être et à rester une personne du droit des gens, subit les exigences de ce droit (6). Or, la souveraineté sur un territoire est le seul titre qui permette de faire figure dans le droit international « attendu qu'on ne connaît pas, au moins jusqu'à ce jour, d'autre forme de souveraineté véritable et propre sinon précisément la souveraineté territoriale », pour reprendre une formule employée par PIE XI et qui est déjà devenue célèbre.

Les articles 2, 4, 27 du traité du Latran ont pour but, dit le R. P. DE LA BRIÈRE, de restituer au Saint-

(3) JARRIGE, *op. cit.*, p. 219.

(6) V. M. MOUCHET : *Le traité du Latran*, thèse Paris, 1931, p. 28.

Siège ce qu'il ne possédait plus en fait : la maîtrise d'un territoire indépendant, le caractère visible d'un Etat souverain (7).

Le Saint-Siège possède aujourd'hui une souveraineté temporelle aussi réduite que possible; l'Etat de la Cité du Vatican ne comprenant que 44 hectares. La pleine souveraineté du Pape sur ce territoire ne saurait faire aucun doute pour les auteurs dont les théories sont exposées ici. S'il y a des restrictions faites à cette souveraineté, elles ont été voulues par le Saint-Siège; ce sont, pour reprendre une expression employée par M. LEFUR, « de ces restrictions volontaires à la souveraineté provenant de traités; elles sont donc parfaitement compatibles avec la pleine souveraineté ».

La situation géographique de l'Etat pontifical, enclavé non pas seulement dans un autre Etat, mais dans une ville, nécessitait l'adoption de mesures spéciales : ainsi la restriction stipulée dans l'article 3 al. 3, par laquelle la place Saint-Pierre est concédée en usage perpétuel au gouvernement italien et soumise au pouvoir de police de celui-ci ; ou encore l'engagement pris par le Saint-Siège de laisser les trésors d'art et de science accessibles aux savants et visiteurs (art. 18). A noter encore, l'obligation pour le Saint-Siège de recourir aux bons offices de l'Italie en ce qui concerne notamment sa dotation d'eau. « Le détail de ces mesures, disait le R. P. DELOS (8),

(7) *Revue générale de Droit international public*, 1930, p. 118.

(8) *Revue générale de Droit international public*, 1929, t. 36, p. 460.

n'intéresse qu'indirectement le droit international ; les problèmes qu'elles soulèvent sont de ceux dont M. MUSSOLINI disait avec une ironie un peu hautaine « qu'ils feront dans quelque temps les délices des commentateurs (9). » Il n'en est pas moins vrai qu'il y a lieu de relever certains de ces détails, ceux-là même qui ont donné lieu à commentaires et de voir ce qu'en pensent les auteurs dont nous présentons actuellement les théories.

Des critiques ont été faites immédiatement après la conclusion du traité au sujet de l'exiguité sans pareille de la Cité du Vatican. On l'a comparée à la République d'Andorre, qui a une superficie de 460 Km², ou bien à la République de Saint-Marin, avec ses 85 Km², ou encore à la Principauté de Liechtenstein. On a considéré que c'étaient là des empires à côté d'elle.

Cette exiguité s'explique tout d'abord par le désir qu'avait l'Italie de céder le minimum de territoire ; le Saint-Siège n'a voulu que « ce qu'il faut de territoire sans lequel sa souveraineté ne pourrait subsister (10). »

La raison principale, il faut la chercher surtout, fait remarquer M. LEMONNYER, dans le caractère avant tout spirituel de la souveraineté papale : « Pourvue désormais d'une base territoriale, c'est une souveraineté absolument normale que le droit public ne peut

(9) Discours à la Chambre italienne, 13 mai 1929, *Doc. Cathol.*, 15-22 juin 1929, col. 1569.

(10) *Discours du Souverain Pontife aux Prédicateurs de Carême* de 1929.

pas ne pas reconnaître, dit-il. Mais si modique et humainement négligeable, il est manifeste qu'elle ne veut pas être, disons mieux, qu'elle veut positivement n'être pas une grandeur, une puissance du monde (11). »

Le caractère de cette exiguité a été noté par certains juristes qui hésitent pour cette raison à considérer la Cité du Vatican comme un véritable Etat. M. JARRIGE (12) estime « pour que l'Etat ne soit pas purement fictif, qu'il faut un minimum de substance, c'est-à-dire de sérieux ».

« A vrai dire, il n'est jusqu'ici aucun critère, dit M. BRAZZOIA, permettant de déterminer le minimum de territoire requis pour la constitution d'un Etat; l'élément territoire peut être minimisé à volonté, pourvu que sur ce territoire, soustrait à toute juridiction étrangère, puisse résider réellement des sujets soumis à des droits de puissance publique. Peu importe, ajoute-t-il, si l'entité ainsi formée est ou n'est pas admise à participer à des congrès internationaux : il faut et il suffit qu'une puissance souveraine s'exerce sans contrôle entre des frontières, ce qui est le cas de la Cité du Vatican (13). »

A l'appui de cette affirmation, l'auteur rappelle les précisions données à ce sujet dans le traité. L'article 3 reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété et l'exclusive et absolue puissance et juridiction

(11) LEMONNYER : « La souveraineté pontificale » dans *La Vie intellectuelle*, mars 1929.

(12) *Op. cit.*, p. 299.

(13) *Op. cit.*, p. 141.

« sur le Vatican tel qu'il est actuellement constitué avec ses dépendances et dotation ».

Le préambule affirmait déjà « qu'est apparue la nécessité de constituer avec des modalités particulières la Cité du Vatican, en reconnaissant au Saint-Siège, sur ce territoire, pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine ».

L'article 4 précise ces droits, qui impliquent cette conséquence « qu'aucune ingérence de l'Etat italien ne pourra s'y manifester et qu'il n'y aura là d'autre autorité que celle du Saint-Siège ».

Ainsi, la Papauté possède dorénavant « une surface de sol sur laquelle elle peut s'affirmer comme maîtresse d'elle-même et indépendante, c'est-à-dire sur laquelle elle peut tout à la fois imposer sa propre puissance et repousser l'intervention de toute puissance étrangère (14). »

Les restrictions faites au droit de disposition complète du nouvel Etat, notamment celle qui constitue la servitude de passage sur la place Saint-Pierre, ou un droit de visite aux Musées du Vatican et du Latran, ont provoqué certaines observations de la part des juristes, qui y voient une diminution de la souveraineté du Saint-Siège.

Ces juristes se trouvent ici en défaut; d'après M. BRAZZOLA le Saint-Siège est non seulement titulaire des droits de souveraineté territoriale et de juridiction propres à chaque Etat, mais il possède encore, l'article 3 le spécifie, le territoire de la Cité du Vati-

(14) CARRE DE MALBERG, *op. cit.*, p. 3.

can en pleine et entière propriété. « La Cité du Vatican, écrit le même auteur, et c'est aussi la pensée de M. LEFUR, est l'exemple unique d'un Etat propriétaire de l'intégralité de son territoire (15) » ; il en conclut que la souveraineté pontificale consiste d'abord dans un droit de souveraineté réelle, et après seulement dans un droit impérial.

Le Saint-Siège étant propriétaire du territoire de son Etat, la construction juridique de la servitude devient de ce fait logiquement possible. « Rien n'empêche, en effet, le Saint-Siège de renoncer à certains droits de sa propriété et d'en transférer la jouissance et l'exercice à l'Italie ou à des particuliers, sous forme de servitude » (16), et l'auteur de comparer ces servitudes à celle du droit privé ; elles affectent les droits de propriété du Saint-Siège, par contre-coup seulement ses droits de souveraineté.

En définitive, la Papauté possède une surface de sol sur laquelle elle peut tout à la fois imposer sa propre puissance et repousser l'intervention des puissances étrangères.

« L'exiguïté du territoire et l'effectif minuscule de la population ne suffisant pas davantage, conclut le R. P. de la BRIÈRE, à faire perdre la qualité d'Etat souverain quand cette qualité, comme tel est ici le cas, est expressément reconnue et proclamée par des textes authentiques. On a eu raison de dire qu'un

(15) Expression employée par DUPEYROUX, « La Cité du Vatican », Documents de *La Vie intellectuelle*, 20 novembre 1930, p. 193-194.

(16) BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 158.

nain est aussi bien un homme que le serait un géant. Le caractère d'indépendance et de souveraineté ne se mesure nullement à la superficie du territoire » (17).

§ II. — LA POPULATION

Il existe sur le territoire pontifical une citoyenneté vaticane créée par les articles 9 et 21 du traité (18).

La Cité du Vatican, en ce qui concerne sa population, se différencie des autres Etats. C'est ce que faisait remarquer à la Chambre des Députés M. MUSSOLINI « Dans le nouvel Etat, le droit de cité se présente sous forme un peu paradoxale. On ne naît pas citoyen, on le devient par un acte de volonté, et on ne le reste que tant que l'on a son domicile fixe dans la Cité du Vatican. Si on la quitte, on a une autre nationalité » (19).

La nationalité vaticane s'acquiert par la résidence stable dans la Cité du Vatican et pour les cardinaux, dans la Ville de Rome; elle dépend d'une charge ou d'une dignité à l'intérieur de l'Etat, si bien que la citoyenneté vaticane est liée à une fonction et à un domicile; elle a été, dès le début, caractérisée par M. NIBOYET : *nationalité de fonction*. En effet, les personnes qui auront un emploi dans la Cité du Vatican et un domicile permanent et régulier pourront adopter avec l'agrément du Saint-Siège un nouveau

(17) *Académie de droit international*, 1930, p. 123.

(18) Libellé des art. 9 et 21. — V. Annexe III.

(19) Pour un exposé très complet de la question voir J.-H. FRAGONARD, *La condition des personnes dans la Cité du Vatican*, thèse Paris, 1930.

statut national comme sujets du Pape et non plus du gouvernement de leur pays d'origine. Acquisée avec le domicile en territoire pontifical, la citoyenneté vaticane se perd par l'abandon définitif du même domicile, c'est-à-dire en fait par le retrait de l'emploi exercé dans les administrations de la Cité.

« L'Etat du Vatican, dit M. LEFUR (20), non seulement a un territoire minuscule, mais sa population infime est de nature toute particulière puisqu'elle ne comprend en principe que les dignitaires ecclésiastiques et les employés pontificaux résidant dans la Cité du Vatican ».

Première caractéristique de la citoyenneté vaticane : c'est une nationalité de fonction alors que dans tous les pays le droit de cité s'acquiert avant tout par la naissance « jure soli ou jure sanguinis » ou bien par la naturalisation. Son caractère, en principe est donc définitif : dans l'Etat du Vatican la citoyenneté s'acquiert par la résidence et elle disparaît à la suite d'un simple départ.

La nationalité vaticane, une fois acquise, ne se transmet pas « jure sanguinis » ; les membres de la famille du fonctionnaire pourront l'acquérir du fait qu'ils vivent avec le Chef de famille. Mais dès que les liens de la parenté se relâchent, par suite, d'une séparation, d'une annulation de mariage, quand les parents n'ont plus l'obligation de subvenir aux besoins de leurs enfants ; les membres dont le statut juridique personnel a été modifié par suite de ces

(20) LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 124.

événements n'ont plus le droit de résider sur le territoire pontifical et perdent, par suite, la nationalité vaticane.

Ces règles sont, on le voit, assez différentes des grands systèmes qui se partagent actuellement, la détermination de la nationalité. Deux théories sont en effet classiques en la matière : d'après l'une, l'enfant doit avoir la nationalité de ses parents, c'est le système *jure sanguinis*. D'après l'autre, la nationalité est déterminée par le lieu de la naissance. En fait, les deux systèmes se combinent, l'un ou l'autre prédominant dans les diverses législations; mais, nulle part, on ne rencontre de théorie déterminant la nationalité d'après le domicile et l'on comprend que le début de l'article 69 du traité : « En conformité avec les règles du droit international, son sujet, etc... » ait reçu d'assez vifs commentaires que résume M. BRAZZOLA (21).

Il n'existe, en effet, aucune règle de droit international qui détermine la nationalité d'après le fait de la résidence accordés discrétionnairement; et, d'autre part, limiter la souveraineté du Saint-Siège à ceux-là seuls qui *résident* sur le territoire, c'est méconnaître un principe de droit international que reconnaît à l'Eglise un droit d'impérium sur tous ceux qui se trouvent pour une raison ou pour une autre sur son territoire.

D'après cet auteur, il ne faut pas interpréter strictement le premier paragraphe de l'article 9, il signi-

(21) V. BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 179.

fie simplement que le Saint-Siège, comme les autres souverainetés temporelles, a le droit :

1° D'avoir des sujets;

2° De régler le mode d'acquisition de la nationalité et le statut juridique de ses nationaux, ce qui pourrait se traduire, ajoute-t-il « en vertu du pouvoir que le droit international reconnaît au souverain de régler l'acquisition et la perte de la nationalité de ses sujets ».

Un autre auteur, M. JARRIGE, justifie de la façon suivante la formule employée dans l'article 9 :

« L'apparition d'une nationalité distincte était la conséquence nécessaire du rétablissement de la souveraineté territoriale ». (22).

Que devient la nationalité d'origine de celui qui acquiert la nationalité vaticane? Est-ce un italien qui devient citoyen du Vatican, il perd la nationalité italienne et la recouvre lorsque cesse la fonction qui modifie son statut personnel. Toute différente est la solution adoptée au cas où le citoyen du Vatican n'était pas d'origine italienne; il prend la nationalité vaticane, mais sa nationalité d'origine reste en veilleuse; elle continue d'exister en « puissance » (23); en effet sa loi personnelle lui sera appliquée pour toutes les questions que la législation du Saint-Siège n'aurait pas réglées. L'acquisition de la nationalité vaticane met donc en suspens la nationalité d'origine

(22) JARRIGE, *op. cit.*, p. 222.

(23) LEFUR : *Le Saint-Siège*, p. 9.

la *citoyenneté vaticane* étant « en congé » au point de vue de sa nationalité première (24).

Lorsque le fonctionnaire vatican perd sa qualité de citoyen, il retrouve après une simple déclaration sa nationalité d'origine.

« On ne saurait dire, affirme M. BRAZZOLA (25), de la nationalité vaticane qu'elle est purement supplétoire et arguer par là que cette prétendue nationalité n'en est pas une ».

D'après cet auteur qui résume l'opinion de nombreux juristes, sur ce point notamment, à supposer que la nationalité vaticane coexiste avec l'ancienne nationalité d'origine, est-ce une raison pour cela de ne point lui reconnaître le caractère de nationalité ? Il est des juristes, et l'auteur cite en particulier BLUNT-SCHLI (26), qui admettent parfaitement que certaines personnes puissent être ressortissantes de plusieurs Etats à la fois; « au surplus cette situation juridique, que nous reconnaissons anormale et peu souhaitable, a été consacrée à plus d'une reprise par certaines lois » (27).

« Dans tous ces caractères si particuliers, dit un des auteurs que nous citons (27'), on a voulu voir une renonciation à l'un des attributs de la souveraineté

(24) V. Jules VALÉRY : « Les accords du Latran et le droit international privé », *Journal de droit international* (CLUNET), mars-avril 1930. — « La nationalité vaticane », extrait de la *Revue de droit international*, n° 1, 1931, Sirey.

(25) BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 183.

(26) BLUNTSCHLI : *Droit international codifié*, art. 374.

(27) Cf. loi allemande du 1^{er} juin 1870. Celle du 22 juillet 1913, « Loi DELBRUCK »; la loi fédérale du 3 juillet 1878.

(27') JARRIGE : *op. cit.*

en une matière généralement considérée comme touchant de très près à l'indépendance du souverain. Il n'en est rien, mais du point de vue qui nous occupe, ces caractères si particuliers trahissent la préoccupation constante du Saint-Siège d'envisager la Cité du Vatican non pour elle-même, mais comme le moyen d'une fin différente ».

La citoyenneté vaticane, d'après les quelques principes qui viennent d'être rappelés, est en bien des points en opposition avec la notion habituelle de nationalité. Non transmissible, ne s'acquérant pas par la naissance, ne possédant que des effets individuels, son caractère essentiel est d'être précaire et éphémère.

Cette nationalité particulière, à en étudier de près les caractères, est opposée à la nationalité habituelle; mais malgré son caractère *sui generis*, elle est considérée par de nombreux juristes comme une véritable nationalité parce qu'elle suppose essentiellement « un lien de sujétion entre un individu et son souverain ou mieux un Etat ». Or ce lien de sujétion existe: « la nationalité vaticane entraîne, en effet, la soumission de son titulaire aux lois d'ordre public et plus particulièrement aux lois personnelles de la Cité édictées par le Souverain Pontife ou par tout autre autorité déléguée par lui » (28). Cette affirmation, d'après l'auteur que nous citons, résulte des termes de l'article 9 et de l'article 21 : « Sont assujettis à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant une résidence dans la Cité du Vatican... Tous les cardinaux,

(28) BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 190-191.

ceux qui résident à Rome, même en dehors de la Cité du Vatican sont citoyens de cette Cité avec tous les effets qui en résultent ».

Cette soumission évidente aux lois de la Cité a pour compensation la jouissance et l'exercice de tous les droits civils conférés par le droit canonique et à défaut par le droit italien.

« Puisque l'élément essentiel de la nationalité se trouve être dans la soumission absolue d'un individu vis-à-vis d'un souverain et non dans la permanence et la durée de cette dépendance, il paraît donc bien... que le droit de cité vaticane doit être considéré comme une véritable nationalité; nationalité exceptionnelle, hâtons-nous d'ajouter par son mode d'acquisition et de perte » (29).

§ III. — LA JURIDICTION DANS LA CITÉ DU VATICAN.

« L'élément essentiel de la souveraineté, dit M. LEFUR, ce n'est pas le territoire, mais des droits de puissance s'exerçant sur des personnes unies grâce à une direction unique ». (30).

La puissance publique constitue le troisième élément de la notion d'Etat; aussi l'organisation constitutionnelle de la Cité du Vatican a-t-elle été l'objet des premières préoccupations du Souverain Pontife et le jour même où était signé le traité, il promulguait la loi fondamentale de l'Etat de la Cité du Vatican

(29) BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 197. — Dans le même sens M. Jules VALÉRY, « La nationalité vaticane », *op. cit.*, p. 13.

(30) LEFUR : « Le Saint-Siège et le droit international », *Revue de droit international*, 1929, p. 57.

exerçant pour la première fois le pouvoir législatif à lui conféré par l'ensemble du traité.

« L'article 4, dit M. TOSTAIN (31), en reconnaissant au Saint-Siège la souveraineté et la juridiction exclusive sur la Cité du Vatican implique cette conséquence qu'aucune ingérence de la part du gouvernement italien ne pourra s'y manifester et qu'il n'y aura pas là d'autre autorité que celle du Saint-Siège ». L'article 5, d'après le même auteur, précise ce désintéressement du gouvernement italien à l'égard du territoire qui devra être rendu libre de toutes servitudes et de ses occupants éventuels; l'article 10 affirme implicitement que les citoyens du Vatican sont soustraits aux lois italiennes. « Le principe, conclut-il, c'est donc l'autorité, la souveraineté absolue du Saint-Siège avec la plénitude du pouvoir législatif, exécutif, judiciaire ».

Si la possession d'un territoire proportionné à ses besoins vitaux est une condition essentielle de l'existence de l'Etat, la juridiction souveraine est l'élément formel de la puissance publique. C'est l'avis exprimé par le R. P. DELOS qui ajoute : « l'article 3 la reconnaît explicitement au Saint-Siège; il y joint le *jus imperii*, le pouvoir exclusif et consacre ainsi de la façon la plus formelle les droits de puissance publique du Saint-Siège dans les limites territoriales qui lui sont assignées » (32).

Le nouvel Etat a une forme monarchique élective. « La souveraineté temporelle du Pape ne peut être

31) *Op. cit.*, p. 36 et suivantes.

(32) Article du R. P. DELOS, *Revue générale de Droit international public*, 1929, p. 461.

qu'un reflet de sa souveraineté spirituelle qui par essence est absolue » (33). La formule de promulgation des lois de la Cité traduit cette idée directrice : « Pie XI Pape. — De notre propre mouvement et de science certaine, dans la plénitude de notre autorité souveraine, nous avons ordonné et ordonnons d'observer comme loi d'Etat ce qui suit ». Le serment prêté par les dignitaires du Saint-Siège implique la même idée : « Je jure sur le Saint-Evangile d'être fidèle au Souverain Pontife, d'observer scrupuleusement les ordres qui seront donnés par lui, par un autre supérieur ou par les lois de l'Etat et de remplir avec zèle les obligations de ma charge ».

Aux termes de l'article 14 de la loi sur l'organisation administrative, il est également rappelé, soulignent les auteurs, que le Souverain Pontife concentre en ses propres mains tous les droits de souveraineté; la séparation des pouvoirs n'existe pas. Il exerce sur le Saint-Siège la plénitude du pouvoir exécutif, il est dans l'Etat, le législateur suprême, mais délègue ses pouvoirs pour des cas déterminés au gouverneur de la Cité. Il détient de même le pouvoir judiciaire, mais, « ne voulant pas ajouter aux soucis inhérents au gouvernement de l'Eglise universelle tous ceux que doit lui procurer l'administration de son Etat, si petit soit-il », il le délègue également. (34).

Les sources principales du droit vatican sont, outre les dispositions du traité et du concordat, le *Code juris canonici*, les constitutions apostoliques et, à leur

(33) BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 205.

(34) BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 207.

défaut, la législation italienne d'où le système édicté par les articles 3 à 21 du traité. « Le principe de cette application, dit M. JARRIGE, sauvegarde parfaitement la pleine souveraineté du Saint-Siège; la loi italienne ne s'applique pas à titre de loi italienne, mais à titre de loi pontificale » (35).

De l'avis général des auteurs qui ont étudié l'organisation des pouvoirs dans la Cité, celle-ci est dotée d'une véritable « organisation intérieure » et possède des pouvoirs de puissance publique « nettement déterminés », visant à procurer le bien commun des citoyens du Vatican, bien qu'en définitive ils soient ordonnés à promouvoir l'indépendance spirituelle de la Papauté.

Cette puissance publique présente des caractères très particuliers; elle n'émane pas du peuple vatican, son organisation, ses pouvoirs sont calqués sur le pouvoir religieux du Souverain Pontife qui est un pouvoir absolu, d'où la très grande différence relevée entre la constitution vaticane et les constitutions des Etats modernes. « Dans son nouvel Etat, dit M. JARRIGE, plus encore que dans l'ancien, la situation du Pape, ne peut donc être rapprochée que de la souveraineté monarchique de notre ancien régime » (36).

Il n'existe pas de corps électif politique ou administratif dans la Cité; aucun contrôle parlementaire par conséquent. Il serait contraire à *la vocation spi-*

(35) *Op. cit.*, p. 227. — De la même façon, ajoute l'auteur, que chez nous depuis 1919, la loi allemande peut s'appliquer en Alsace-Lorraine à titre de loi française.

(36) *Op. cit.*, p. 223.

rituelle de cet Etat que l'autorité pontificale puisse être battue en brèche par des assemblées représentatives. D'autre part, les citoyens du Vatican, ne supportant pas les impôts et n'étant pas astreints au service militaire, ont d'autant moins de raison, dit M. BRAZZOLA (37) de participer à la vie politique de l'Etat.

Le caractère particulier de cette constitution est encore plus accentué quand on sait par ailleurs que le Souverain Pontife délègue l'exercice de ses pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires à des corps déterminés. De plus, la constitution du Vatican, enfin, est une constitution écrite mais souple : c'est « une règle de conduite toujours modifiable par le Pape » (38); elle peut être à chaque instant révisée.

« Par ailleurs, alors que certains juristes ont une tendance, d'ailleurs excessive, souligne le même auteur, à définir l'Etat un « *omnium de services publics* », les services publics de la Cité du Vatican : poste, chemin de fer, banque d'Etat, justice et armée même, dans une certaine mesure, sont, aussi bien dans leur aménagement que dans leur fonctionnement, exercés par l'Italie ou pratiquement à sa discrétion. La souveraineté temporelle semble de ce point de vue être réduite à un « *nudum jus* » (39) et, chose tout à fait caractéristique, il en est ainsi du consentement même du Pape. »

Les services publics dont l'aménagement fait l'objet de plusieurs dispositions du traité sont en partie

(37) V. BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 214.

(38) JARRIGE, *op. cit.*, p. 223 et suivantes.

(39) Expression employée par LEFUR, *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 126.

assurés par l'Italie. C'est ainsi, par exemple, que l'Italie veille à ce que la Cité du Vatican soit assurée en propriété d'une dotation d'eau convenable (art. 6, alinéa 1). L'Italie de même règle la circulation des voitures appartenant au Vatican sur les voies ferrées italiennes (art. 6, alinea 2); elle pourvoira de plus à relier directement même avec les autres Etats les services télégraphiques, téléphoniques, radiotélégraphiques et postaux de la Cité du Vatican (40). Il y a lieu de constater enfin, que l'Italie est chargée par le Saint-Siège de veiller au fonctionnement même de plusieurs de ses services. « A la demande du Saint-Siège, stipule l'article 22, et par une délégation qu'il pourra donner soit dans chaque cas, soit d'une manière permanente, l'Italie veillera sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis dans la Cité du Vatican ».

Le R. P. DELOS résume sur tous ces traits caractéristiques l'opinion généralement donnée par les auteurs quand il dit : « Les stipulations de l'article 22, ne dérogent nullement au pouvoir de juridiction du nouvel Etat; elles le libèrent seulement d'une charge de sa souveraineté interne qui lui eut été fort lourde... Quoique le Saint-Siège ait juridiction « *souveraine et exclusive* » sur la Cité du Vatican, que « *nulle ingérence* » de l'Italie n'y soit permise, art. 3, celle-ci cependant accepte d'assurer la répression des délits commis sur le territoire pontifical soit que le Vatican en fasse la demande, soit en vertu d'une *délé-*

(40) Sur le détail de ces mesures voir BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 218.

gation permanente qu'il est facile de prévoir. Le principe de la délégation confirme la reconnaissance de la juridiction souveraine du Saint-Siège loin de la limiter ou de créer une situation internationale analogue à la vassalité » (41).

L'organisation de la Cité du Vatican possède maintes particularités, c'est certain, tous les juristes le constatent; malgré tout elle possède, et c'est l'avis le plus généralement admis, « *un pouvoir de commander d'une façon absolue avec une puissance de coercition irrésistible* » (42). « Cela suffit, dit M. BRAZZOLA, car cette puissance de domination est le « *punctum pruriens* » de toute organisation étatique ».

§ IV. — CARACTÈRE SUI GENERIS DE LA CITÉ DU VATICAN

Tous les juristes mettent en évidence ce fait que la Cité du Vatican présente des conditions d'existence qui n'ont d'équivalent dans aucun Etat de l'univers actuellement. Ses dimensions territoriales si réduites en font un des plus petits états; sa population, dont l'effectif atteignait au 31 décembre 1930 le nombre de 639 habitants, n'est comparable par sa quantité à celle d'aucun Etat; l'autorité publique par ailleurs se réserve l'exercice discrétionnaire de tous les pouvoirs sans consacrer aucune des libertés politiques, civiles ou commerciales généralement reconnues aux populations des autres Etats. Etat *sui generis*, la Cité du Vatican l'est aussi par la forme archaï-

(41) *Revue générale de Droit international public*, 1929, p. 461.

(42) Voir BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 215.

que de son organisation, de sa constitution; elle l'est également par le trait suivant: « dans l'Etat ordinaire, la souveraineté personnelle prime la souveraineté territoriale, autrement dit, les droits de puissance publique s'exercent directement, et, en premier lieu, sur les citoyens, le territoire marquant la limite de cet exercice. Dans la Cité du Vatican, au contraire, le territoire est l'objet de droits de souveraineté et de propriété. (42').

Par ailleurs, dans l'Etat ordinaire la souveraineté a pour fin unique l'intérêt collectif, le bien commun du groupe politique; dans la Cité du Vatican, la souveraineté vise aussi la réalisation de ce bien commun; mais ce but n'est pas le seul; il est largement dépassé par un autre but moral et spirituel qui est toute sa raison d'être.

La Cité du Vatican, a-t-on dit, et c'est bien la pensée qui résume les théories que nous exposons ici, ne prend son vrai relief que considérée à « la lumière des fins spéciales qui lui ont été assignées ». Alors on s'explique cet aspect dépouillé, émondé, ce principe de sélection, qui inspire son organisation intérieure et que l'on retrouve à la base de son organisation internationale.

« Le Saint-Siège, en définitive, est un Etat qui serait retiré du monde » (43).

(42) M. BRAZZOLA qui a mis en relief ces caractères de la Cité du Vatican p. 256, ajoute que « ce n'est qu'en fonction de la résidence et par conséquent du territoire que peuvent s'exercer les droits de souveraineté personnelle. »

(43) DUPEYROUX, « La Cité du Vatican ». Documents de *La Vie intellectuelle*, 20 novembre 1930.

SECTION II

La souveraineté externe du Saint-Siège

« Un Etat est indépendant, dit M. FAUCHILLE (44), lorsqu'il ne reconnaît aucune autorité extérieure pouvant lui imposer une direction quelconque dans la poursuite de ses buts intérieurs ou extérieurs. » L'indépendance exclut, d'après cet auteur, toute ingérence d'autrui. Or, telle semble bien être la situation que possède le Saint-Siège au regard des théories que nous exposons.

Il convient donc d'examiner brièvement les éléments qui constituent la souveraineté externe du Saint-Siège, afin d'en dégager les traits caractéristiques.

§ I. — LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

Dès avant 1870, tous les auteurs constatent que le Saint-Siège entretenait avec les Etats des relations diplomatiques et qu'après cette date, il n'a rien changé à sa façon de faire. Le traité du Latran n'a fait que consacrer ce droit. « L'article 12, reconnaît, en effet, au Saint-Siège, souligne M. TOSTAIN, le droit de légation actif et passif selon les règles générales du Droit International » (45). Le traité reproduit par endroits les propres termes de l'article 11 de la loi des garanties, sauf à y ajouter différentes précisions. « Le texte ne se contente plus, remarque aussi le R. P. de la

(44) FAUCHILLE : *Traité de droit international public*, Paris, 1932, 1^{re} partie, n° 268.

(45) TOSTAIN, *op. cit.*, p. 31.

BRIÈRE (46) de constater l'existence de relations diplomatiques et réciproques entre le Pape et le Gouvernement, mais il reconnaît expressément au Saint-Siège « le droit de légation actif et passif » selon les règles générales du Droit International ».

Les envoyés du Saint-Siège étant de véritables agents diplomatiques doivent à la fois en revendiquer les droits et en respecter les devoirs. Ils ne peuvent s'adresser directement aux fidèles : ils ne doivent communiquer directement qu'avec le ministère des affaires Etrangères (47).

(46) Académie de D. I., p 146.

(47) « Sans doute, dit M. MOUCHET (*op. cit.*, p. 82), un état de 44 hectares ne comporte pas normalement un ambassadeur ni un nonce doyen du corps diplomatique, et il est incontestable que la souveraineté spirituelle du pape joue ici un rôle décisif; mais, les divers gouvernements auront moins de difficulté à légitimer devant leurs parlements l'envoi de diplomates au Pape. Ils diront qu'après tout, il est à la tête d'un Etat, et les purs doctrinaires seront moins choqués. Mais, pour qui regarde les choses d'un peu près, les relations diplomatiques qui existent entre le Saint-Siège et les Etats ont leur véritable raison d'être dans la souveraineté spirituelle du Pape. »

La question de la double souveraineté du Pape, temporelle et spirituelle, a été l'objet d'une étude de M. Jean DE COUGNY : *La papauté en droit international*, thèse, Paris, 1906.

Du point de vue idéal, y a-t-il avantage à assimiler les nonces aux agents diplomatiques, se demande M. DILHAC (*op. cit.*, p. 185). « Cette assimilation, dit-il, n'est-elle pas la survivance d'une époque où le Saint-Siège était en droit des gens un Etat étranger ». Le Saint-Siège, constate-t-il, proteste contre cette assimilation.

Le 13 mai 1885, le Cardinal secrétaire d'Etat à Madrid écrivait : « Est-il vrai que le Saint-Père ne donne à ses nonces qu'une mission purement diplomatique, sans aucune autorité sur les pasteurs et les fidèles des Etats auprès desquels ces nonces sont accrédités ? Est-il admissible que le Saint-Père envoie des nonces de la même façon que les gouvernements civils, leurs ministres et leurs représentants ? »

M. LEFUR (*op. cit.*, p. 106) écrit également : « Les représentants du Saint-Siège représentent avant tout, sinon exclusivement dans les divers Etats, non pas les intérêts temporels d'un groupe natio-

Dans les relations d'Etat à Etat, le principe directeur reste toujours celui de non ingérence des agents diplomatiques dans les affaires intérieures du pays dans lequel ils sont appelés à exercer leurs fonctions; or, les nonces transmettent les directives du Saint-Siège aux Evêques et aux fidèles. Les agents diplomatiques ne possèdent pas de droits analogues; ils ne sont en rapport qu'avec le chef de l'Etat et le ministre des affaires étrangères du pays auprès duquel ils sont accrédités; ils ne peuvent entrer en relations avec les fonctionnaires et les particuliers de l'Etat ou ils exercent leurs fonctions. La représentation diplomatique du Saint-Siège, telle qu'elle existe actuellement présente par rapport à celle des Etats certaines différences, dont les traits particuliers n'ont pas échappé à l'examen des théories exposées ici.

« Nous nous trouvons ici, dit M. LEFUR, en présence d'une situation toute particulière. Le Pape est bien un souverain au même titre que les chefs d'Etat, puisque dans les deux cas, nous constatons l'existence d'une autorité autonome, compétente pour prendre en dernier ressort des décisions définitives, et investie à l'égard de ses ressortissants du monopole de la contrainte inconditionnée; mais l'une de ces autorités est d'ordre spirituel, l'autre d'ordre temporel » (48). La Primauté d'honneur reconnue aux nonces, par l'article 4 du règlement de Vienne (19 mars

nal qui ne compte pas pratiquement, mais bien des intérêts spirituels qui constituent pour le pays où se trouve le nonce, des intérêts nationaux, et non pas des intérêts étrangers à ce pays. »

(48) LEFUR : *Précis de droit international public*, p. 132.

1815) accorde à ces agents du Souverain Pontife, avec la préséance sur les autres ambassadeurs, la présidence du corps diplomatique. « Cela montre l'importance du Saint-Siège, dit LEFUR, puisque les représentants du plus petit Etat du globe ont la préséance sur les représentants des plus importants Etats » (49).

« Les rapports entre le Saint-Siège et les Etats, ne sont pas régis par le Droit International remarque aussi M. JARRIGE (50), mais par le *jus inter potestates*, lequel, pour être une adaptation n'est naturellement pas une copie du premier ». Cela explique, d'après tous les auteurs, les différences nécessaires qui existent entre les relations diplomatiques des Etats, et celles du Saint-Siège; il y a de grandes analogies entre elles, mais les dernières sont nettement influencées par les traits particuliers de la souveraineté spirituelle. La subordination de l'Etat du Vatican au Saint-Siège, constate M. TOSTAIN (51), consolide le statut juridique des nonces.

« Ils continuent plus que jamais d'être extérieurement des ambassadeurs vis-à-vis des gouvernements, puisque le Saint-Siège est un Etat. En vérité, ils continuent d'être différents puisque, même considérés seulement comme ambassadeurs, en dehors même de leur pouvoir d'administration, ils sont les représentants d'intérêts internationaux exclusivement spirituels, tandis que les ambassadeurs sont les représentants des Etats » (52).

(49) LEFUR : *Précis D. I. P.*, p. 132.

(50) JARRIGE : *op. cit.*, p. 318.

(51) TOSTAIN : *op. cit.*, p. 104.

(52) Le même auteur, cherchant la raison de perpétuer le divorce

La souveraineté des Etats est régie par le principe de non intervention qui n'est pas violé dans le cas de l'activité des nonces, car le Souverain Pontife, pour nombre de juristes, en vertu de sa compétence uniquement spirituelle, exerce sur un plan parallèle à celui de l'Etat, les prérogatives qui lui sont propres : prérogatives différentes de celles des Etats.

En définitive, les relations diplomatiques du Saint-Siège sont, dans l'ordre intersouverain, ce que sont dans l'ordre international, les relations diplomatiques des Etats; la juridiction intérieure des nonces n'est donc pas à confondre avec son immixtion dans la politique intérieure de l'Etat, selon les théories que nous développons : elle explique les particularités qui distinguent des ambassadeurs les envoyés du Souverain Pontife.

§ II. — LES CONCORDATS ET LES TRAITÉS

Le traité du Latran n'a pas consacré un texte spécial au droit de conclure des traités et des concordats, mais ce droit est sous-entendu, par tous les juristes, puisque le Souverain Pontife a déjà conclu le traité politique lui-même; « ce droit ne constitue-t-il

entre la condition juridique des nonces et leur vraie nature, propose l'explication suivante : Le droit de légation actif et passif, d'après lui, sert à traduire les rapports inter-étatiques. Le divorce consiste, dit-il, en ce que ce droit de légation actif et passif jusqu'ici destiné à recouvrir des rapports inter-étatiques basés sur la réciprocité et la responsabilité, est détourné de sa fin et utilisé comme vêtement juridique des relations entre une puissance internationale et un Etat. Pourquoi le droit de légation actif et passif? parce qu'il représente, dit-il, le maximum de garanties pour des autorités internationales souveraines chacune dans leur ressort.

pas un élément essentiel de la personnalité internationale » (53).

Le nouvel Etat exerce ses prérogatives dans des conditions tout à fait spéciales. L'article 24, alinéa 2, qui prévoit sa neutralité, lui interdit explicitement d'entrer dans un traité d'alliance offensive ou défensive. Les restrictions apportées par l'alinéa premier de l'article 24 se résument en ces termes : « le Saint-Siège déclare qu'il veut demeurer étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats ». Le Saint-Siège renonce donc à prendre part à tout traité et, aux termes de l'art. 26, « il déclare définitivement et irrévocablement résolue la question romaine ».

Certaines conventions, toutefois, pourront être désormais conclues entre l'Italie et l'Etat du Vatican; mais, d'une façon générale, on peut dire que le Traité du Latran est le premier et le dernier traité d'ordre proprement politique et territorial conclu par le Saint-Siège (54).

La participation de la Cité du Vatican aux conventions internationales, son abstention en ce qui concerne la conclusion des traités proprement dits, font apparaître son caractère particulier. Pour les Etats ordinaires, la conclusion des traités politiques forme l'élément le plus important de leur activité internationale; le Saint-Siège, au contraire, pose en principe, qu'il s'abstiendra de conclure des traités alors qu'il prendra part aux autres conventions internationales.

(53) V. TOSTAIN : *op. cit.*, p. 65.

(54) *Ibid.*, p. 65.

Comment expliquer que ce traité qui devait faire rentrer le Saint-Siège dans le droit international contemporain, le soustrait pratiquement à l'action des organismes législatifs de la vie internationale ? La solution du problème est ramenée à l'affirmation suivante, que partagent avec M. TOSTAIN de nombreux juristes : « Le Saint-Siège a entendu, par ce traité, s'affirmer au titre d'Etat, comme une puissance internationale indépendante de la Société des Nations, mais analogue à elle. Là encore, il n'a entendu utiliser la personnalité étatique qu'en tant que celle-ci pouvait lui être utile à l'exercice de sa souveraineté spirituelle. »

Les concordats, en revanche, sont la manifestation la plus caractéristique de l'activité du Saint-Siège et de ses rapports avec les autres Etats. Certains auteurs y voient le fondement de sa souveraineté (55). Quelle est la valeur juridique du concordat ? Quelle est sa force obligatoire pour les Etats qui contractent avec le Saint-Siège ? Comment expliquer ses caractères particuliers ? Tels sont les points de vue qu'il y a lieu d'examiner au regard des théories qui fondent la souveraineté du Saint-Siège sur son pouvoir spirituel.

De même que la représentation diplomatique, les concordats présentent, si on les compare aux traités, des traits tout particuliers ; ceux-ci ont pour objet des clauses d'ordre temporel ; ceux-là ont pour but la reconnaissance et l'application par les puissances séculières de la législation canonique.

(55) ANZILOTTI : *op. cit.*, p. 140.

Les auteurs, dont nous examinons les doctrines, considèrent les concordats comme de véritables traités. « Conclue entre deux souverainetés, dit M. JARRIGE, les concordats présentent naturellement avec les traités internationaux, une grande analogie : analogie de formes; celles-ci sont calquées sur les formes « internationales » comme, d'une façon générale, les formes du *jus inter potestates* seront celles du droit international. Véritable similitude de fonds, même force obligatoire, toute convention intervenue entre personnes égales formant « la loi des parties » et ne pouvant normalement tomber que par le *mutuus dissensus* (56). »

Il résulte de ce caractère de traité égal, que les concordats ne peuvent être abrogés unilatéralement par l'une ou l'autre des parties contractantes : l'abrogation doit se faire de façon bilatérale. Ils doivent être dénoncés comme des traités internationaux.

L'appréciation la plus conforme aux théories exposées ici, celle qui traduit le plus exactement la pensée des auteurs à ce sujet, a été donnée par Pie XI dans une lettre qu'il envoyait le 30 mai 1929, trois mois après la conclusion du traité, au Cardinal Gaspari : « Si dans les concordats, dit-il, ce ne sont pas deux Etats qui sont en présence, ce sont très certainement deux souverainetés au sens total du mot, c'est-à-dire pleinement parfaites, chacune en son ordre, ordre nécessairement déterminé par des fins respectives. »

M. LEFUR exprime exactement la même idée quand

(56) JARRIGE : *op. cit.*, p. 320.

il dit (57) : « Il s'agit d'actes sinon internationaux, au sens propre du mot, du moins passés entre puissances souveraines, et dont les effets, réglementés comme en matière de traité par le principe *pacta sunt servanda* sont exactement ceux des traités proprement dits (58). »

(57) LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 107.

(58) On a nié le caractère de traité international des concordats; leur contenu n'étant pas celui des traités en général, certains auteurs ont affirmé que le contenu des concordats était matière de droit public interne.

Les juristes (dont nous étudions les théories) ne partagent pas ces principes : le contenu d'un traité ne peut modifier sa nature; ce contenu est d'ailleurs essentiellement contingent. Un Etat qui conclut un concordat avec le Pape est aussi juridiquement lié que s'il s'était engagé envers un Etat quelconque. Les règles des traités internationaux sont toutes applicables aux concordats, notamment la règle *pacta sunt servanda*.

Certains auteurs, tout en affirmant l'égalité juridique entre les traités et les concordats, pensent néanmoins qu'il doit, dans une certaine mesure, être tenu compte de leur contenu, notamment en ce qui concerne l'application de la clause *rebus sic stantibus*. « On devra écrit M. MÉRHIGNAC, présumer plus facilement la com-mise de la clause *rebus sic stantibus*, étant donné qu'ils ont sur les destinées et l'orientation politique de l'Etat une influence beaucoup plus marquée que celle exercée par les autres conventions internationales. »

C'est aussi l'avis de M. FAUCHILLE (*Traité de droit international public*, t. I, III^e partie, p. 443 et suiv.) : « Alors que les traités ordinaires ne doivent pas disparaître avec les gouvernements qui les ont signés, car ils lient les Etats qui subsistent en dépit du changement de leur gouvernement, les concordats peuvent au contraire cesser d'exister lorsque le gouvernement de l'Etat a subi d'importantes modifications. La clause *rebus sic stantibus* leur est applicable plus qu'à tous autres traités. L'objet des concordats est en effet de régler des questions de discipline ecclésiastique; or, conçoit-on que le Saint-Siège, qui a par exemple conféré certains droits pour la nomination des évêques à un gouvernement d'opinion catholique, puisse être obligé de maintenir ces droits à un nouveau gouvernement qui se targuerait d'athéisme et d'irréligion. »

« En réalité, dit aussi le P. DELOS (*Revue de D. I. P.*, 1929, t. XXXVI, p. 474), à la différence des traités ordinaires, les concordats sont des conventions faites avec des gouvernements beaucoup plus qu'avec des Etats. Ils sont dans une très large mesure *intuitu personæ*. »

Le R. P. DELOS emploie une formule analogue: « Un accord intervenu entre deux puissances souveraines pour des matières où toutes deux sont intéressées (59). »

M. TOSTAIN constate dans son ouvrage que le droit positif tend lui-même à reconnaître la souveraineté internationale du Saint-Siège au point de vue législatif, et, du rapide exposé qu'il fait des récents concordats, il déduit que ces actes n'ont pas seulement pour objet d'exercer un contrôle du Saint-Siège sur la législation religieuse de l'Etat, mais d'établir une véritable législation internationale à laquelle, ajoute-t-il, « on se réfère purement et simplement ».

A propos des trois derniers concordats passés avec la Lettonie le 31 mai 1928, avec la Bavière le 24 janvier 1925, avec la Pologne le 10 février 1925, M. R. HUZÉ fait la remarque suivante (60) : « Ils ont ceci de commun qu'il est renvoyé expressément aux lois canoniques... par là les Etats reconnaissent officiellement l'existence de ces lois et cela n'est peut-être pas indifférent, si l'on veut rechercher sur quel pied d'égalité ou non les contractants sont placés pour traiter entre eux. »

Quelques exemples sont donnés à l'appui de cette affirmation : l'article 13 du concordat bavarois stipule que les religieux ont le droit de faire leurs études philosophiques et théologiques dans les écoles de leur

(59) *R. D. I. P.*, 1929, n° 36, p. 475.

(60) Robert HUZÉ : « A propos des trois derniers concordats du Saint-Siège », *Revue de droit international*, 1926, p. 56.

institut en conformité du canon 1365 du code de droit canonique. »

De même : l'article 1^{er} du concordat entre le Saint-Siège et la Lithuanie, signé le 27 septembre 1927, déclare : « L'Eglise catholique, sans distinction de rite, jouira dans la République de Lithuanie de toutes les libertés nécessaires à l'exercice de son pouvoir spirituel et de sa juridiction ecclésiastique ainsi qu'à l'administration et gestion de ses affaires et de ses biens, conformément aux lois divines et au droit canon (61). » A en juger d'après la généralité d'une telle disposition, souligne M. TOSTAIN, on voit l'importance d'un tel renvoi du droit canon (62).

Les concordats, en définitive, sont l'expression la plus caractéristique de l'activité internationale du Saint-Siège : ils sont reconnus et considérés par la majorité des auteurs, comme étant des conventions égales passées entre puissances souveraines.

§ 3. — LA PARTICIPATION DU SAINT-SIÈGE AUX RÉUNIONS INTERNATIONALES

Les diverses manifestations de l'activité internationale du Saint-Siège contribuent à affirmer son caractère souverain, d'après les théories que nous développons, et à mettre en relief le fondement spirituel de cette souveraineté qui, pour n'être pas exactement semblable aux autres, n'en impose pas moins le respect par son autorité.

(61) *Documentation catholique*, 7 janv. 1928, col. 47-50.

(62) TOSTAIN : *op. cit.*, p. 85.

Aux termes de l'article 24 du traité (63), le Saint-Siège déclare qu'il s'abstiendra de toute intervention dans les affaires temporelles des Etats. Cette attitude, qu'il y a lieu de préciser, semble être, à première vue, une atteinte portée à la souveraineté externe du Saint-Siège. Les auteurs voient, au contraire, dans ce principe, l'affirmation du véritable caractère de la souveraineté reconnue au Saint-Siège.

Le Saint-Siège pose à son accès dans les institutions internationales deux conditions qui le rendent pratiquement très difficile : il veut y être appelé par les parties en litige et exige, d'autre part, que l'unanimité des membres sollicite sa participation (64). »

Aucun Etat ne devient membre de la S. D. N. sans avoir posé sa candidature et le Saint-Siège ne posera pas la sienne. Bien plus, il désire que son accès lui soit demandé à l'unanimité.

Il en est de même en ce qui concerne la position du nouvel Etat vis-à-vis de la Cour arbitrale permanente et au regard de la Cour de justice internationale.

Il semble par conséquent résulter de ces très brèves observations que le Saint-Siège, par le traité du La-

(63) ART. 24. — Le Saint-Siège, en ce qui touche la souveraineté qui lui appartient même dans le domaine international, déclare qu'il veut demeurer étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats, et aux réunions internationales convoquées pour cet objet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle. En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours et en tout cas considérée comme un territoire neutre et inviolable.

(64) Sur le détail des conditions d'accès du Saint-Siège aux réunions internationales, voir TOSTAIN : *op. cit.*, p. 43 et suiv.

tran, a posé à son entrée dans les réunions internationales des conditions qui, pratiquement, rendent improbable sa participation, participation qui, cependant, semble devoir résulter de la souveraineté que lui reconnaît ce traité.

La lecture de l'article, *in fine*, renforce cette attitude prise par le nouvel Etat : « En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours considérée comme neutre et inviolable. »

A raison de cette dernière stipulation, le Saint-Siège ne peut prendre part à l'exécution des sanctions internationales, celles-ci constituant, cependant, de la part des Etats, un des devoirs les plus importants auxquels les astreint le pacte de la S. D. N.

L'article 24 du traité, et c'est l'avis généralement adopté par les auteurs, prescrit moins les conditions d'entrée du Saint-Siège dans les réunions internationales que les conditions d'une collaboration éventuelle entre puissances également souveraines dans leur domaine international respectif. L'Etat du Vatican réserve, en effet, son droit d'intervenir en matière de paix comme souverain spirituel; cela résulte des termes de l'article 24 « se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance spirituelle ». Cette influence politique du Saint-Siège, au sein des Etats comme dans la vie internationale, constate un des auteurs cité plusieurs fois déjà (65), achève d'attester son existence en tant que pouvoir indépendant, distinct à la fois de l'Italie et de tout autre Etat.

(65) JARRIGE : *op. cit.*, p. 273.

Le Souverain Pontife exerce tout d'abord la médiation et l'arbitrage. Point n'est, en effet, nécessaire de faire partie de la Société des Nations pour exercer ces droits. L'arbitrage est une solution juridique, non pas seulement politique, des conflits; et l'exercice par le Saint-Siège de semblables prérogatives constitue de la part des Etats qui s'en rapportent à lui une reconnaissance effective de sa souveraineté.

C'est ainsi que, parmi les cas les plus récents, il y a lieu de relever : Le protocole signé le 17 mars 1885 entre l'Espagne et l'Allemagne au sujet des îles Carolines et Palaos. L'accord fut signé : « Considérant les propositions que le Saint-Siège a faites pour servir de base à leur entente » et « conformément aux dispositions de l'Auguste médiateur ».

Un cas célèbre d'arbitrage pontifical, rappelle M. TOSTAIN, s'est présenté en 1909 et 1910, dans un conflit entre la Bolivie, le Brésil et le Pérou, au sujet de la domination politique sur le territoire de l'Acre situé entre le Brésil et la Bolivie. Les deux sentences arbitrales furent prononcées au nom de Pie X et devinrent le traité du 8 septembre 1909 entre le Brésil et le Pérou et le traité du 12 août 1910 entre le Brésil et la Bolivie.

Un traité tout à fait récent entre l'Espagne et le Pérou spécifie, dans son article 3, que tout différend s'élevant entre les deux pays sera soumis à l'arbitrage exclusif du Saint-Père. M. TOSTAIN (66) relève l'appréciation suivante donnée à ce dernier traité par

(66) *Op. cit.*, p. 55.

un professeur de droit José M. GONZALEZ : « Il revêt un caractère particulièrement important du fait qu'il ne décrète pas le choix du Pontife romain comme arbitre à l'occasion d'une controverse spéciale... Le Pape devient arbitre permanent. »

A une date postérieure au traité du Latran, l'Espagne et le Pérou, dans leur convention d'arbitrage et de conciliation en décembre 1919 ont décidé que, s'il s'élevait entre les deux pays un différend non aplani par les deux diplomaties, l'affaire serait dévolue de plein droit à l'arbitrage du Souverain Pontife.

« Rien de plus conforme que ce pacte, dit le R. P. DE LA BRIÈRE, à la lettre et à l'esprit de l'article 24 du traité du Latran (67). »

D'après le même auteur, l'abstention délibérée du Saint-Siège dans les compétitions temporelles entre Etats et dans les assemblées internationales où l'on discute de problèmes politiques, ne supprime nullement le rôle considérable que peut et doit exercer le Pontificat romain dans les multiples tractations internationales qui répondent à sa compétence distinctive; c'est ce que reconnaît en termes formels l'article 24 du traité du Latran.

Tous les auteurs rappellent le rôle joué par le Saint-Siège pendant la guerre en tant que souverain international (68).

(67) Académie de droit international : *op. cit.*, p. 152 et suiv.

(68) « La pratique du droit international, écrit M. TROTABAS, reconnaît le drapeau pontifical comme signe d'une souveraineté internationale, puisque l'on a pu voir ce drapeau utilisé comme pavillon, pendant la guerre de 1914, pour couvrir contre les ris-

De nombreux Etats se trouvaient à ce moment sans représentants à Rome; ils rétablissent leurs relations diplomatiques, ce qui prouve que le Vatican est considéré comme une puissance mondiale très grande.

Le Saint-Siège, durant la période des hostilités, essaya d'adoucir les cruautés de la guerre; il demanda une trêve à l'occasion de la fête de Noël en 1914, sollicita l'échange des prisonniers blessés, etc....

En 1917, le Saint-Siège affirme son autorité, puissance spirituelle, en posant les principes d'où devait sortir plus tard le pacte de la Société des Nations. Après la guerre, le Saint-Siège continue son œuvre pacificatrice : « Partout, sur les ruines, on se tourne vers le pouvoir apostolique. Vainqueurs ou vaincus, les anciens Etats veulent consolider leurs ancres : France, Bavière, Portugal, Prusse. L'Angleterre elle-même se décide à rendre permanente sa légation de guerre au Vatican. Les Etats agrandis par les annexions attendent du Saint-Père qu'il leur facilite l'incorporation des sujets catholiques : Roumanie, Yougoslavie, Grèce. Enfin les gouvernements que la victoire tira du néant et qui, chez eux, ont tout à créer, se rappellent que la religion est l'ordonnatrice immémoriale des Sociétés : Pologne, Tchéco-Slovaquie, Lettonie, Lithuanie... (69). »

Tous ces exemples ne donnent qu'un faible aperçu de l'activité internationale du Saint-Siège; mais, étant

ques de la guerre sous-marine le *Nuncius*, transportant en Amérique du Sud un internonce du Pape. »

Répertoire de droit international, LAPRADELLE et NIBOYET, cité. Voir au mot « Drapeau » l'article de M. TROTABAS, p. 694 et suiv.

(69) PERTINAX : *op. cit.*, p. 142.

choisis dans la période antérieure à 1929, ils dégagent d'autant mieux « le vrai type de puissance internationale supérieure aux Etats qui caractérise l'action de cette autorité spirituelle (70) ».

C'est justement dans ce caractère spirituel, vrai fondement de toutes les prérogatives du Saint-Siège, que les juristes, qui ont étudié les textes de 1929, ont trouvé la justification des motifs qui empêchent la collaboration du Saint-Siège sur le même rang que les Etats, en même temps qu'une nouvelle preuve de sa souveraineté.

« Etant admis, dit M. TOSTAIN (71), que le cadre juridique de l'Etat du Saint-Siège recouvre une force internationale, on se rend compte que les conditions qu'il a mises à son entrée dans les institutions internationales sont justifiées... Le Saint-Siège n'apporte pas à l'organisation de la paix une collaboration analogue à celle d'un Etat, ajoute le même auteur, mais à celle de la Société des Nations elle-même... Cet Etat n'existe qu'en vue de la souveraineté spirituelle et participe de la qualité absolue de celle-ci. »

D'après la majorité des juristes qui partagent les mêmes doctrines, le Saint-Siège a cherché le cadre juridique dans lequel il puisse rentrer pour recouvrer le maximum d'indépendance; faute de mieux il a pris celui d'Etat. Mais s'il exerce désormais comme Etat des prérogatives souveraines, il ne perd pas de vue que sa véritable souveraineté est d'un autre ordre que la souveraineté étatique.

(70) TOSTAIN : *op. cit.*, p. 57.

(71) TOSTAIN : *op. cit.*, p. 57 et suiv.

« L'Etat du Saint-Siège n'existe qu'en vue de sa souveraineté spirituelle (72). » La neutralité, envisagée d'après ce principe, devient alors pour lui un des grands avantages retirés des accords du Latran; ayant renoncé à affirmer sa domination temporelle, il n'entend collaborer avec les Etats qu'au titre de puissance spirituelle. Les Etats, pour cette raison, se tourneront plus facilement vers le Saint-Siège quand ils solliciteront son appui; « son indépendance matérielle créée par l'Etat du Vatican, dit M. TOSTAIN, se complète harmoniquement par son indépendance politique créée par sa neutralité ».

Le désir de conserver intacte son indépendance, d'après les commentateurs du traité, explique que le Saint-Siège n'ait pas accepté de garantie juridique à l'indépendance de son Etat.

Il a redouté l'immixtion des puissances garantes. « Le Saint-Siège refuse toute garantie, car son Etat est neutre par nature, c'est-à-dire que c'est sa destination spirituelle, c'est le fait pour lui d'être le support d'une souveraineté spirituelle internationale qui est à la fois la raison d'être et la garantie de sa neutralité (73). »

En définitive, il est impossible d'expliquer au regard des théories que nous présentons toute l'étendue d'une part, et toutes les limites apportées d'autre part, à la capacité internationale du Saint-Siège sous toutes ses formes, en lui appliquant purement et simplement les règles des autres Etats. L'application faite à la

(72) TOSTAIN : *op. cit.*, p. 61.

(73) *Ibid.*, p. 63.

lettre des principes valables pour l'Etat, tendrait à démontrer qu'il constitue une souveraineté diminuée, alors que, bien au contraire, son rôle passif en tant qu'Etat est la condition de son action comme souverain international.

CHAPITRE IV

LA SOUVERAINETE SPIRITUELLE, FONDEMENT DE TOUTES LES PREROGATIVES DU SAINT-SIEGE

De l'examen rapide qui vient d'être fait de la situation du Saint-Siège, d'après les études des théoriciens il ressort qu'avec son fondement juridique et sociologique permanent, seule la souveraineté spirituelle traduit la réalité profonde des choses. La souveraineté du Saint-Siège, pour les juristes dont nous venons de développer la pensée, est d'une nature toute particulière. « Sa base est une réalité profonde qui dure depuis deux mille ans », non pas un traité qui, s'il disparaissait, ne modifierait pas une situation à laquelle il n'a donné qu'une consécration solennelle (1). « Si cette souveraineté, fait remarquer M. LEFUR, est aujourd'hui attachée en quelque sorte à un territoire particulier, c'est pour couper court désormais à l'objection de certains juristes et hommes d'Etat qui stiment qu'il ne peut y avoir de souveraineté en dehors de la souveraineté territoriale,

« Le Saint-Siège et le droit international » dans la *Revue de droit international*, 1929, p. 55. Article de M. LEFUR.

mais il est clair que pour le Saint-Siège cette souveraineté territoriale, si restreinte qu'elle n'a en quelque sorte qu'une existence symbolique, apparaît simplement comme le support au point de vue du droit positif d'une souveraineté d'un autre ordre, conforme à la nature du Saint-Siège et à ses attributions normales. »

SECTION I

Existence d'une souveraineté territoriale

Les accords du Latran ont reconstitué, en définitive, un minimum de pouvoir temporel, et la constitution de l'Etat pontifical consolide la situation internationale du Saint-Siège; elle rend visible et incontestable un ensemble de prérogatives qui dérivent de la souveraineté. « Un problème proche de la quadrature du cercle est ainsi résolu, dit le R. P. DELOS (1') : incorporer l'Eglise dans un Etat souverain, en placer le siège à Rome même, centre de la catholicité, et pourtant ne point porter atteinte à la souveraineté nationale d'un peuple qui vient de trouver son unité territoriale et politique et l'affirme comme le plus précieux de ses droits. »

De l'avis de la majorité des auteurs, et il y a lieu de noter que tous ne le partagent pas entièrement, le caractère exceptionnel de la Cité du Vatican n'empêche pas le minuscule Etat d'être un Etat au sens fondamental du terme et non pas seulement une miniature d'Etat.

(1) R. P. DELOS : *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 466.

« L'exiguité du territoire et l'effectif minuscule de la population, dit le R. P. DE LA BRIÈRE (2), ne suffisent pas à faire perdre la qualité d'Etat souverain, quand cette qualité, comme tel est ici le cas, est expressément reconnue et proclamée par des textes authentiques. »

Les hauts personnages de la Cité du Vatican, fait remarquer le même auteur, parlent un peu en souriant des juristes mal éclairés qui se demandent encore si la Cité du Vatican est bien un Etat, alors que les réalités vivantes de la politique nationale et internationale font palper chaque jour ce fait tangible comme indéniable.

« Mieux vaut être que paraître, ajoute-t-il, rappelant les propres paroles de PIE XI; continuons à exercer chacune des activités et des prérogatives certaines d'un Etat souverain, et les objections théoriques formulées pour mettre la chose en doute s'évanouiront devant la réalité devenue manifeste (3). »

(2) *Académie de droit international*, 1930, t. III, p. 123.

(3) « Que la Cité du Vatican soit un Etat d'une espèce très particulière, la chose est manifeste, et, dans les conditions politiques, morales et psychologiques du monde contemporain, il devait en être ainsi.

« Mais que la Cité du Vatican possède cependant chacun des caractères essentiels d'un Etat, c'est ce qui ne paraît pas sérieusement contestable pour quiconque peut connaître, avec une suffisante exactitude, la nature vraie et le fonctionnement réel de la Cité du Vatican et ses diverses institutions. Territoire, populations, autorités publiques, législation, organisation judiciaire, force armée pour l'ordre intérieur, système économique adapté aux besoins, accomplissement collectif des finalités voulues pour un but commun, liberté des relations au dehors, même avec les contrées lointaines, indépendance diplomatiquement reconnue et

Cette conception, celle du Saint - Siège lui - même, a été formellement exprimée par PË XÏ dans le discours qu'il prononça à l'heure même où il signait le traité de Saint-Jean de Latran, quand il a déclaré qu'il a voulu « un traité destiné à reconnaître, et, pour autant qu'il est possible à des hommes, à assurer au Saint-Siège une vraie et réelle souveraineté territoriale, souveraineté qui, évidemment, est due de toute nécessité à celui qui, en raison du divin mandat... dont il est investi, ne peut être sujet d'aucune autre souveraineté terrestre ».

Pour M. LEFUR, la souveraineté du Saint-Siège est avant tout une souveraineté spirituelle: « Cette souveraineté est fondée sur des motifs juridiques et sociologiques permanents, sur une réalité sociale qui dure depuis deux mille ans et non sur un traité de quelques jours qui a toute chance de disparaître avant l'Eglise (4). »

« En admettant que le Saint-Siège puisse être considéré comme un Etat, ce serait pour lui une erreur de se placer sur ce terrain. D'ailleurs le Saint-Siège, s'il peut être considéré depuis les accords du Latran comme un Etat souverain, en tout cas n'est certainement pas un Etat comme les autres (5). »

Malgré les restrictions qu'il apporte au caractère strictement étatique de la Cité du Vatican, M. LEFUR n'en maintient pas moins son caractère de véritable Etat.

consacrée; que manque-t-il d'essentiel pour constituer un véritable Etat ? »

Sur le fonctionnement de l'Etat pontifical, voir l'article du R. P. DE LA BRËRE paru dans *Les Etudes* du 5 juillet 1933.

(4) *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 46.

(5) *Ibid.*, p. 50.

« Il existe désormais un Etat Pontifical reconstitué, réduit au minimum, mais le Pape possède une pleine souveraineté sur ce territoire restreint (6). »

Dans la préface qu'il a faite à la thèse de M. JARRIGE, il insiste sur cette idée d'Etat minuscule, l'Etat *sui-generis* et non pas d'Etat fictif. « Ce sera un Etat cependant et il faut qu'il le soit en vue de répondre aux préoccupations mêmes qui ont amené son rétablissement...

« Désormais, dit M. LEFUR, on ne peut plus reproduire la plaisanterie d'un goût douteux sur « l'empire des consciences, Etat qui ne se trouve pas plus sur la carte du monde que « le royaume du Tendre (7). »

Le R. P. DELOS exprime également la même opinion dans l'étude qu'il fait de la condition internationale de la Cité du Vatican (8). Il dégage nettement les points suivants : tout d'abord la personnalité du Saint-Siège n'est pas liée à son titre d'Etat; c'est la position adoptée d'ailleurs par de nombreux auteurs « grâce à une spiritualisation de la notion de souveraineté, les esprits se sont peu à peu habitués à dénouer les liens trop étroits qu'une longue tradition avait établi entre les deux notions d'Etat et de souveraineté (9). »

Par ailleurs, depuis le 11 février 1919, l'Etat de la Cité du Vatican possède tous les caractères formels de l'Etat souverain ainsi que les prérogatives qui en découlent.

(6) *Ibid.*, p. 33.

(7) *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 34.

(8) *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 452 et suiv.

(9) *Op. cit.*, p. 452.

Il a la souveraineté interne : sur son territoire, réduit au minimum, c'est vrai, il possède un pouvoir absolument souverain, sans avoir à subir aucune ingérence du gouvernement italien. Si celui-ci contribue à assurer, soit l'aménagement, soit le fonctionnement des services publics, il ne s'agit nullement entre l'Italie et la Cité du Vatican de liens analogues à ceux que crée la vassalité, « puisque le principe de la délégation confirme la reconnaissance de la juridiction du Saint-Siège. »

La Cité du Vatican possède, d'autre part, tous les éléments de la souveraineté externe : le droit de légation actif et passif reconnu par l'article 12 du traité en est la preuve tangible : ce droit de légation est « complet, inconditionné, témoignage sensible de sa pleine souveraineté externe. »

L'existence de la souveraineté du Saint-Siège ne saurait, selon le R. P. DELOS, faire de doute aujourd'hui pour personne. Le témoignage le plus probant en est donné par l'attitude des Etats : « Les uns ont envoyé au Saint-Siège des félicitations qui impliquent reconnaissance, les autres ne peuvent évidemment pas se refuser à reconnaître le nouvel Etat et la souveraineté temporelle du Saint-Siège. Il ne semble pas possible qu'une puissance se dérobe devant l'Etat pontifical reconnu par une fraction si importante de la communauté internationale. »

D'après M. TOSTAIN, le traité politique du Latran a été destiné à reconnaître au Saint-Siège, dans le cadre du droit actif et passif, l'exercice d'un pouvoir international spirituel analogue à celui qu'exerce la

S. N. D. et à lui faciliter cet exercice en le lui reconnaissant au titre d'Etat (10). Mais le Saint-Siège n'a utilisé la personnalité étatique qu'en tant qu'elle pouvait lui être utile à l'exercice de sa souveraineté spirituelle. D'ailleurs, le droit de légation ne s'expliquerait pas s'il concernait la représentation de la petite Cité du Vatican. « Il faut donc reconnaître que c'est à la puissance internationale, masquée sous une forme d'Etat, que ce droit a été reconnu. »

D'autres juristes, M. BRAZZOLA en particulier, soutiennent la même idée; pour cet auteur, l'élément constitutif de l'Etat, celui qui lui permet d'exister comme tel et de revendiquer une place dans la communauté internationale, c'est surtout une organisation juridique et politique grâce à laquelle peuvent s'exercer des droits de puissance politique. « S'il est vrai, que l'organisation étatique de la Cité du Vatican vise en définitive un but spirituel... pour réaliser cette fin ultime, la Cité du Vatican poursuit un but plus immédiat, de nature temporelle. Sans sécurité, sans bien-être matériel, sans protection d'aucune sorte, il serait impossible pour cette population de travailler efficacement au service du Saint-Siège (11). » Le même auteur constate que, dans les lois constitutionnelles de l'Etat pontifical, de nombreux articles ont uniquement en vue la sécurité de la Cité. « Toutes les dispositions qui ont trait à l'organisation judiciaire, pénale, professionnelle, commerciale, ont ce but en vue », souligne M. BRAZZOLA; les

(10) *Op. cit.*, p. 99.

(11) *Op. cit.*, p. 227 et suiv.

lois constitutionnelles de l'Etat pontifical sont uniquement destinées à assurer ce bien-être. L'article premier de la loi de sûreté publique est, à son avis, fort explicite quant au but étatique; « le gouverneur veille au maintien de l'ordre public, à la sûreté des citoyens, à l'intégrité de leurs personnes, à la protection de la propriété, à la sauvegarde des biens, à l'hygiène et à la moralité publique. »

De sorte, conclut M. BRAZZOLA (12), la cité du Vatican peut très bien apparaître à la manière des anciens Etats pontificaux comme un moyen au service de la population vaticane elle-même vouée au service d'une idée qui dépasse son cadre.

Tous les juristes italiens soutiennent que la Cité du Vatican, malgré ses traits particuliers, est un Etat souverain.

M. ANZILOTI, en posant le principe, fait en même temps la réserve corollaire : « l'Etat pontifical ne peut se considérer comme étant à la mesure d'un autre Etat, parce qu'il est lui-même un Etat constitué pour servir un autre sujet de droit international : l'Eglise catholique (13). »

M. GEMOLO note le caractère tout à fait particulier du nouvel Etat qui sert de sauvegarde à l'indépendance du Souverain Pontife. Il classe la Cité du Vatican dans une catégorie particulière : c'est un *statuo fine* (14)

(12) *Op. cit.*, p. 232.

(13) « La condizione giuridica internazionale della santa sede in seguito agli accordi del laterano », *Rivista di diritto internazionale*, série III, volume IX, fascicule II, p. 165 à 176 (1929).

(14) « Carattere dello stato della città del vaticano », *Riv. D. I.*,

M. JARRIGE, dans sa thèse sur la condition internationale du Saint-Siège, propose une explication différente : il abandonne la notion d'Etat (15). La souveraineté spirituelle est, à son avis, le seul fondement de toutes les prérogatives du Saint-Siège. Après avoir relevé les caractères particuliers de la Cité du Vatican, il conclut qu'elle présente, par rapport à la figure ordinaire de l'Etat, des étrangetés qui font douter de sa véritable nature (16). Les éléments internes de la Cité du Vatican ont par trop un caractère exceptionnel : la citoyenneté vaticane, avec son caractère précaire, conduit à la double nationalité; les services publics dans leur aménagement, comme dans leur fonctionnement, sont exercés par l'Italie.

Par ailleurs, l'Etat de la Cité du Vatican n'est, à son avis, qu'un simple moyen au service d'un fin : l'Eglise. Son but est extra-étatique, il n'est pas organisé en vue de ses citoyens. « Le but étatique, qui différencie la réalité de la fiction, et qui vient valoriser les trois autres éléments de la notion d'Etat, manque. »

p. 188 à 196 (1929). — Dans le même sens, v. M. DIENA : *Rivista « la santa sede il diritto internazionale dopo gli accordi del Laterano »*, p. 177-187. — M. MORELLI : *Rivista « il trattato fra l'Italia e la santa sede »*, p. 197-237 (1929).

(15) La même position est adoptée par M. DILHAC (*Les accords de Latran*, thèse Toulouse, 1932, p. 383): « Nous pouvons conclure que... l'Etat de la Cité du Vatican n'a pas d'existence indépendante; c'est une création artificielle, mais il faut aller plus loin, et avec M. JARRIGE, nous pensons que c'est la notion d'Etat qui doit être abandonnée. L'Italie a simplement ajouté à la liste des libertés qu'elle reconnaissait déjà au Souverain pontife, une liberté particulièrement importante, nécessaire à la sauvegarde d'un principe de droit et à la dignité d'une personne du droit des gens, la liberté de territoire. »

(16) *Op. cit.*, p. 298 et suiv.

Au point de vue externe, M. JARRIGE relève l'exiguïté du territoire de la Cité du Vatican; il estime que « l'Etat, pour n'être pas fictif, doit être doué d'un minimum de substance (17). »

L'auteur fait remarquer que la Cité du Vatican, en renonçant à participer aux réunions internationales, a voulu demeurer en marge de la Société des Etats : le but temporel est essentiel pour eux, alors qu'il n'apparaît qu'au second plan pour la Cité du Vatican. D'après lui, elle représente plutôt « une simple neutralisation de la souveraineté territoriale des Etats et plus spécialement de l'Italie. » M. JARRIGE considère la Cité du Vatican comme une zone extra-étatique soustraite au régime habituel des Etats, ce qui explique à son avis toutes les particularités de la citoyenneté vaticane. L'auteur compare la Cité du Vatican à l'alleu du moyen âge, qui échappait au droit commun de la féodalité. Il la compare, en droit contemporain, aux territoires fédéraux constitués dans certains Etats, en marge des Etats secondaires « pour abriter de toute main-mise d'aucun d'eux le pouvoir central commun ». Le pouvoir fédéral est ainsi mis à l'abri de toute ingérence des Etats membres.

M. LEFUR (18), a critiqué cette façon de voir en faisant remarquer « qu'un district fédéral, comme celui où se trouvent Washington ou Camberra, n'a pas besoin de pouvoir public à lui, puisqu'il a les pouvoirs publics fédéraux qui feront en ce qui le

(17) *Op. cit.*, p. 298 et suiv.

(18) Voir R. JARRIGE : *op. cit.*, préface, p. II.

concerne fonction de pouvoir d'Etat : ce district peut donc constituer en effet non pas un Etat à part, mais simplement une zone extra-étatique par rapport aux Etats membres. »

M. BRAZZOLA (19) critique également la théorie soutenue par M. JARRIGE : « dans le cas du Saint-Siège, dit-il, il n'existait en réalité qu'un pouvoir spirituel : dès lors à qui devait revenir le soin d'exercer des pouvoirs étatiques ? car sur cette « zone », il fallait bien une organisation spéciale qui pourvoie aux besoins temporels de la population vaticane. Ce soin devait nécessairement incomber à des pouvoirs publics, pour la plupart ceux du Saint-Siège, mais complétés spécialement pour l'exercice de la Souveraineté temporelle; et c'est précisément l'existence de ces pouvoirs qui distingue le district fédéral, dont parle M. JARRIGE, de la Cité du Vatican. Zone extra-étatique, ajoute M. BRAZZOLA, le Vatican l'était en partie avant 1929. Mais depuis 1929, jour où fut promulguée la constitution de l'Etat pontifical, il existe sur cette zone agrandie par le traité du Latran, une puissance publique analogue en son fonds, c'est-à-dire par le pouvoir de contrainte, à celle des autres Etats, inspirée de l'organisation traditionnelle du Saint-Siège, mais distincte de cette organisation. »

M. RENARD adopte une position analogue à celle que prend M. JARRIGE (20). « Ainsi, la conception d'enclave se substitue à celle d'Etats de l'Eglise. Cette enclave

(19) *Op. cit.*, p. 229.

(20) Conférence donnée à l'U. S. I. C. dans le courant de l'hiver 1931-1932.

ne sera pas un Etat, elle sera soustraite au régime étatique, comme jadis les terres allodiales étaient soustraites au régime féodal qui couvrait l'ensemble de l'Europe occidentale. Une enclave entre les Etats non point un Etat, c'est la conception qui triomphera effectivement dans le traité du Latran... Le nouveau régime du pouvoir temporel évoque une comparaison américaine : dans la plupart des Etats fédéraux, le gouvernement central siège sur le territoire de l'un des Etats fédérés. Le gouvernement du Reich est en territoire prussien, la solution n'est pas sans inconvénient. Il y a danger d'une pression exercée sur le gouvernement fédéral par le gouvernement fédéré dont il reçoit l'hospitalité. A un moment donné, la confédération helvétique établit un roulement entre trois cantons pour le siège du gouvernement fédéral. Aux Etats-Unis la difficulté a été résolue d'une autre façon, la création d'un district fédéral : la Colombie. La Colombie n'est pas un Etat; c'est une enclave entre les Etats; elle n'a pas de gouvernement propre, elle relève directement du gouvernement fédéral dont elle est le siège, et qui, par ce moyen, se trouve soustrait aux sujétions de l'hospitalité. La Colombie est l'emplacement des services centraux de la confédération, comme la Cité du Vatican est l'emplacement des services centraux de l'Eglise catholique; la confédération forme au milieu des Etats une enclave analogue à celle de la Cité du Vatican au milieu des Etats de l'Europe. Ici il y va d'assurer l'indépendance de la confédération vis-à-vis des Etats confédérés, là, de garantir l'indépendance de la puissance spiri-

tuelle vis-à-vis des gouvernements nationaux. Ce n'est pas la même chose, mais la symétrie est parfaite. »

SECTION II

La souveraineté spirituelle, Fondement réel des prérogatives du Saint-Siège

Si la souveraineté territoriale du Saint-Siège n'a pas, comme on le dit parfois, fait remarquer M. LEFUR, « qu'une valeur symbolique », du moins, elle n'est en réalité qu'un simple moyen, une garantie de bon exercice pour elle « je ne dirai pas qui compte seule, ajoute-t-il, mais qui est la seule essentielle (21). »

La souveraineté spirituelle, vrai fondement de toutes les prérogatives du Saint-Siège, donne, d'après les théories que nous examinons, l'explication du caractère si particulier de la souveraineté temporelle de l'Etat de la Cité du Vatican. Le Pape demande simplement un coin de terre où il soit souverain, indépendant de tout pouvoir humain. Il est bien évident, dit un des commentateurs du traité, qu'un Etat de l'étendue de la Cité du Vatican se trouve en état d'infériorité vis-à-vis des autres Etats. Si le Souverain Pontife avait en vue une domination temporelle quel-

(21) « Après avoir constaté l'existence actuelle d'une souveraineté territoriale du Saint-Siège, peut-on considérer, dit M. LEFUR (*Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 45) que le rôle du juriste est terminé? En présence d'une situation qu'on peut tenir pour stable est-il utile d'insister sur la souveraineté spirituelle du Saint-Siège qui, de 1870 à 1929, a été le seul fondement de ses prérogatives? La réponse, à mon avis, n'est pas douteuse. »

conque, « si la papauté, comme le fait remarquer le R. P. DE LA BRIÈRE, ambitionnait un tel rôle, en signant les accords du Latran, elle aurait manqué son but de la manière la plus complète (22). »

La signification des choses se transforme du tout au tout, — telle est la pensée des auteurs dont nous exposons les doctrines, — quand on songe que le petit Etat pontifical a pour objectif de donner une garantie symbolique, mais effective en même temps au Saint-Siège. En se contentant d'un territoire aussi minime, d'une population aussi restreinte, en acceptant les services de l'Italie pour assurer le fonctionnement de la majorité des services publics; en déléguant à cet Etat une partie des droits qui sont habituellement considérés comme attributs de la souveraineté, le Souverain Pontife a réduit, comme le dit M. LEFUR, à un *nudum jus* sa souveraineté temporelle. « Mais, dans cet abandon volontaire, il faut voir, dit le même auteur, une preuve nouvelle et décisive que cette souveraineté temporelle n'est pour le Saint-Siège qu'un simple moyen en vue du libre exercice de la seule souveraineté à laquelle il tient essentiellement : celle d'ordre spirituel (23). » Celle-ci, et c'est l'avis de nombreux juristes, étant sauvegardée par l'affirmation expresse de sa souveraineté territoriale, le Pape n'hésite pas à abandonner de son plein gré l'exercice de la plupart de ses droits de souveraineté : cela lui épargne la création de mul-

(22) *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1930, p. 125.

(23) LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, p. 171 et suiv.

tiples services comportant un grand nombre de fonctionnaires qui seraient venus alourdir et compliquer les services du nouvel Etat réduit à l'essentiel (24).

Ce but uniquement spirituel de la souveraineté du Saint-Siège caractérise cette souveraineté par rapport à celle des autres Etats; le refus du Saint-Siège de faire partie de la S. D. N., par exemple, s'explique naturellement : le rôle du Souverain Pontife n'est

(24) « Dans les circonstances actuelles de la vie des peuples et des sociétés écrit le P. Y. DE LA BRIÈRE (*A. D. I.*, rec. des c., 1930, t. III, p. 125 et suiv.), la possession par le Pape d'un Etat temporel de quelque étendue, avec toutes les charges et tous les risques d'une véritable population civile, aurait constitué pour le Saint-Siège une servitude absolument dommageable à son prestige religieux et à l'exercice normal de sa mission spirituelle et universelle, au milieu même de la communauté des puissances. »

L'évolution historique de la société religieuse et de la société civile, depuis plusieurs siècles, est venue peu à peu frapper de caducité cet état de choses, en modifiant les conceptions de droit public, et en faisant progressivement disparaître les principautés ecclésiastiques autres que le royaume temporel des papes au centre de l'Italie. Cette évolution historique eut pour conséquence une conception plus spiritualisée du pouvoir ecclésiastique.

Depuis 1860 et 1870, le pouvoir temporel et territorial des papes a complètement disparu en fait... Depuis lors, soixante années d'histoire se sont écoulées, des habitudes nouvelles se sont contractées, deux générations humaines se sont succédées sans connaître le pouvoir temporel et territorial des papes, mais en constatant le puissant rayonnement religieux et international du pontificat romain dans sa nouvelle condition d'existence. Vouloir résoudre la question romaine, en prétendant rétablir un état de choses à peu près semblable à celui qui existait avant 1860 et 1870, aurait été dans la péninsule italienne d'aujourd'hui un anachronisme inconcevable. Sa réalisation aurait été la plus funeste aventure que l'on puisse imaginer pour les destins temporels de la papauté.

Les complexités de la vie politique contemporaine exigent de la part de toute organisation d'Etat, qui doit régir une population civile de quelque importance, tout un appareil d'institutions publiques et de services officiels sans aucune proportion avec le régime patriarcal de l'ancien royaume temporel des papes. Ce genre nouveau d'organisme politique deviendrait fort peu compatible pour le pontificat romain avec les soucis du gouvernement spirituel de tout l'univers catholique. »

pas de trancher des conflits politiques, et s'il s'en mêlait, il dresserait chaque fois contre lui de nouveaux Etats.

Le Saint-Siège n'a jamais refusé de collaborer avec la S. D. N. pour toutes les questions qui intéressent l'Eglise; il a participé entre autres aux conférences internationales qui ont réglé la question des lieux saints et la suppression de l'esclavage; mais il s'en est toujours tenu là. Le Saint-Siège, de l'avis de tous les auteurs, se place sur un plan différent de celui qu'occupent les Etats, bien qu'ayant repris au titre d'Etat sa place dans la communauté internationale.

« S'il y a aujourd'hui, dit M. LEFUR (2), faisant allusion au caractère désormais juridique de la situation du Saint-Siège, un motif de plus de reconnaître la personnalité internationale du Saint-Siège, ce n'est certes pas du traité du Latran que date cette personnalité, elle lui est bien antérieure ? »

La souveraineté du Saint-Siège, en définitive, n'est pas d'ordre territorial; elle est d'ordre institutionnel; « c'est une condition juridique fondée sur une exigence du bien commun. » Tel est bien le trait essentiel qui se dégage de l'étude des théories que nous venons d'exposer. Le Souverain Pontife ne dépend du pouvoir législatif, judiciaire, ou coercitif d'aucun Etat; il n'est le sujet ou le vassal d'aucune puissance. D'autre part, il a la qualité officiellement reconnue pour traiter d'égal à égal avec les souverains et chefs d'Etats. « Il participe donc, dit le R. P. DE LA BRIÈRE, en vertu d'une compétence suprême, le pouvoir du

(2) *R. D. I.* 1929, p. 42.

dernier mot, aux relations entre puissances également souveraines. »

Comme le disait PIE XI, exprimant à ce sujet dans la lettre qu'il adressait au cardinal GASPARI, la véritable pensée des juristes, « si ce ne sont pas deux Etats qui sont en présence, ce sont certainement deux souverainetés au sens total du mot, c'est-à-dire pleinement parfaites, chacune en son ordre. »

CONCLUSION

1° LES RÉALITÉS SOCIALES

Quel est le rôle du juriste ? Doit-il adapter simplement aux faits sociaux les théories juridiques susceptibles, à quelque chose près, de leur convenir ? Son rôle n'est-il pas plutôt, après avoir observé, de constituer en synthèse les données de l'expérience ? La loi positive ne peut être envisagée comme une règle immuable, a-t-on dit, c'est aussi notre avis. Elle est avant tout tributaire des faits sociaux; elle ne doit pas se contenter de voir le réel de loin « à travers les déductions logiques d'une règle arbitrairement posée », pour reprendre une expression du R. P. DELOS (1). « La considération de la réalité sociale, dit bien justement le même auteur, passe au premier plan. Le droit est la science de l'organisation des corps sociaux, des rapports et des fonctions qu'ils impliquent; il court le risque d'être vidé de sa substance, de tomber dans le formalisme pur, s'il coupe les liens qui l'attachent à la sociologie; réciproquement, les conclusions de l'observation sociologique lui

(1) R. P. DELOS : *op. cit.*, p. 232-233.

fournissent les données qui lui permettent de résoudre ses problèmes fondamentaux (2). »

Il nous semble, en concluant cette étude, que le travail auquel nous nous sommes livré eut été de beaucoup simplifié si tous les juristes dont nous avons exposé les théories s'étaient inspirés du principe énoncé ci-dessus.

La position à adopter, sur le terrain du droit public, à l'égard de la souveraineté du Saint-Siège, n'est nullement basée sur la foi religieuse, comme le fait remarquer le R. P. DELOS, « le juriste qui détermine les rapports juridiques des Etats entre eux n'est pas requis de se prononcer sur la nature et l'origine du pouvoir : l'Etat existe, il est un sujet de droit dans la société internationale; il y est indépendant et libre, donc souverain.

« De même, que le juriste croie ou non à l'affirmation de l'Eglise sur sa nature et l'origine de son pouvoir, un fait lui suffit : l'Eglise est une société humaine, parfaite, libre, maîtresse d'elle-même et de ses destinées sous l'autorité du chef qu'elle se donne; le juriste a devant lui un groupe international doué de la personnalité morale naturelle, il ne lui reste qu'à entériner ses droits, en aménager l'exer-

(2) « Le droit, pas plus international qu'interne, n'apparaît plus comme une décision arbitraire de la volonté de l'Etat; il est commandé par les faits sociaux qui constituent l'infrastructure du droit. Cela ne veut aucunement dire que le droit est une question de fait, une question de force ou de volonté d'une majorité par exemple, mais qu'en un certain sens il sort des faits et n'existerait pas sans eux. » — LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, op. cit., p. 143.

cice pratique au mieux des intérêts complexes de la société internationale (3). »

Ce qui frappe, en effet, quand on étudie la situation du Saint-Siège, c'est la puissance d'une institution qui s'est maintenue au cours des siècles sans que rien ne puisse l'ébranler. Or cela ne peut échapper au juriste, et lorsque les théories qu'il propose ne cadrent pas avec les faits, ce ne sont pas les faits qui ont tort, c'est la théorie qui est fausse; aussi tous ceux qui ont voulu mettre le Saint-Siège en marge du droit public ont simplement fait preuve d'une méconnaissance des réalités sociales.

La force d'une société réside, on le constate, dans son unité; or celle du Saint-Siège s'impose pour qui fait appel à l'histoire. En effet, pour le sociologue indifférent en principe à toute profession de foi religieuse, l'Eglise catholique représente une vaste organisation, très puissante, qui tient en réalité une très grande place dans le monde.

« La personnalité du Saint-Siège, du point de vue purement juridique, est l'attribut nécessaire de sa réalité dans l'ordre international. » Cette remarque, faite tout récemment par M. BRAZZOLA, traduit exactement, nous semble-t-il, la pensée des juristes qui reconnaissent au Saint-Siège un caractère juridique à l'égal de toutes les personnes souveraines du droit des gens (4). « Les relations du Saint-Siège et des

(3) R. P. DELOS : *R. G. D. I. P.*, t. XXXVI, p. 457.

(4) « Le droit prend comme point de départ les faits sociaux tels qu'ils sont, il ne les modèle pas à sa guise. Seule la règle morale juge et domine les faits... en dehors d'elle, et pour tout le reste, existence des Etats ou autres groupes sociaux, formés

Etats existent depuis seize siècles, constate M. LEFUR; elles ont même devancé, et de beaucoup, l'établissement des relations régulières entre Etats proprement dits; un droit des gens intégral ne peut donc pas les ignorer (5). »

C'est cette réalité palpable (6) que semble, à notre avis, avoir méconnue la plupart des théories qui ont expliqué la situation du Saint-Siège en adaptant pour lui des situations créées par l'Etat qui forcément conçoit le droit en fonction de ses seules exigences et tend à subordonner à son autorité toutes les autres collectivités.

2° EXAMEN CRITIQUE DES THÉORIES EXPOSÉES

Différentes théories se sont affrontées, nous l'avons vu, après la chute du pouvoir temporel, pour expli-

de gouvernements, relations entre ces divers groupes, le droit relève de l'histoire de la sociologie, c'est-à-dire des faits. » — Passage extrait d'un ouvrage du R. P. DELOS : *La société internationale et le principe du droit public*, Paris. 1929.

(5) Je n'hésite pas à constater avec le doyen du corps diplomatique auprès du Saint-Siège, l'ambassadeur du Brésil, M. MAGALHÃES DE AZAREDO, qu'en cette matière, gouvernants et diplomates précisément parce qu'ils se plaçaient à un point de vue positif, se sont montré supérieurs à certains juristes, théoriciens hypnotisés par l'idée de souveraineté territoriale, et qui niaient que le Pape, après 1870, put encore être souverain. Hommes d'Etat et diplomates se montraient en réalité plus respectueux que ces juristes de la science. » — LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens op. cit.*, p. 158.

(6) Ce qui prouve encore la réalité de cette force agissante qu'est le Saint-Siège, ce sont les efforts faits pendant la guerre par tous les peuples pour se la concilier. M. DE MONZIE a mis en relief cette idée que la papauté est une force dont les plus petites décisions spirituelles trouvent leur répercussion d'ordre temporel. « La politique de l'Eglise est restée grande aux yeux de l'esprit, écrit-il; après l'anéantissement de ses appuis terrestres, elle est telle que les silences même du Saint-Siège affectent les libres penseurs de la presse. » *Op. cit.*, p. 150.

quer le caractère de la papauté. Ce caractère était alors seulement dégagé, puisqu'il était relativement facile, avant 1870, d'assimiler le Souverain Pontife à un véritable souverain. Dans la communauté internationale, en effet, le Pape, chef des Etats pontificaux, jouissait des mêmes droits et prérogatives que les autres chefs d'Etat; les puissances schismatiques le considéraient comme tel et, à ce titre, entretenaient avec lui des relations diplomatiques. Il y avait là, relève M. JARRIGE, une cause de confusion, car à ce moment l'Etat pontifical avait un but étatique analogue à celui des autres puissances « puisqu'il était le moyen de développement politique de la collectivité nationale qu'il personnifiait; mais en même temps il était un moyen d'indépendance d'une institution qui le dépassait et trouvait sa fin hors de lui-même (7). »

Cette réflexion fait, à notre avis du moins, le procès de plusieurs des théories précédemment exposées; celles qui rattachent notamment la souveraineté à la notion d'Etat.

(7) *Op. cit.*, p. 152. — M. PILLET, dans une note insérée dans le *Recueil* de SIREY, 1895-2-37, a mis cette idée en relief; en voici les principaux passages :

« A la vérité, jusqu'à une époque reculée le caractère de souveraineté du Pape présentait une certaine obscurité; il en a été ainsi aussi longtemps qu'à son autorité spirituelle le Saint-Siège a joint la possession de domaines temporels; il était alors fréquent qu'une même négociation embrassait des intérêts des deux ordres; c'était même la règle dans les affaires de la papauté avec l'Italie ou avec l'Empire. On pouvait penser alors que le patrimoine de saint Pierre servait de plateforme et de support à la souveraineté du Pontife romain. Ce patrimoine n'existe plus, l'Europe a reconnu la situation créée par la prise de Rome; l'autorité, réduite elle-même, présente encore tous les caractères auxquels on reconnaît la souveraineté. »

On pouvait penser, après 1870, que le Saint-Siège n'occupait plus dans la vie internationale la même place qu'autrefois, qu'il ne pouvait plus y figurer en tant qu'Etat; on pouvait même estimer, en suivant strictement les principes classiques, que le Pape ne devait plus être considéré comme souverain. Mais de là à lui refuser dans le droit international la moindre place, c'était aller un peu loin, et les auteurs qui ont soutenu une théorie semblable en admettant comme corollaire nécessaire que les concordats n'étaient pas des traités, et les nonces des agents diplomatiques, se sont heurtés à la réalité.

Il est impossible, en effet, d'expliquer par la théorie de la courtoisie internationale le maintien des prérogatives du Saint-Siège après 1870. Des textes internationaux ayant une valeur juridique incontestée renferment notamment les dispositions relatives à la primauté d'honneur des nonces; par ailleurs les envoyés du Pape ont toujours été assimilés à des agents diplomatiques. La théorie de la courtoisie expliquait le maintien d'envoyés intermédiaires entre le Pape et les puissances; elle ne justifiait pas le caractère diplomatique des relations. M. GIDEL fait remarquer que c'est là le « nœud de la question auquel il faut toujours revenir (8). » Quelle raison empêchait de recevoir ces envoyés sans leur attribuer un statut privilégié ? Il n'importe guère, en effet, que matériellement les envoyés de la papauté soient de véritables agents diplomatiques; si « formel-

(8) *R. D. I. P.*, 1911, p. 614.

lement », tous les privilèges et immunités diplomatiques leur sont reconnus et, en effet, ils le leur ont toujours été.

Le problème, enfin, est toujours envisagé quant aux droits de légation active du Pape, celui du droit de légation passive reste dans l'ombre et « il n'est pas douteux que les agents envoyés vers le Pape par les puissances ne soient de véritables agents diplomatiques (9). »

Le Pape conservait de même, en fait et en droit, des prérogatives reconnues par la communauté des puissances en ce qui concerne les concordats (10). Ceux-ci sont considérés, à juste titre, par de nombreux auteurs comme des conventions égales. Cette déduction résulte naturellement, il nous semble, de l'observation réaliste des choses : l'égalité dans la négociation et dans l'accord,... la fidélité à la parole donnée qui entraînent naturellement l'égalité d'obligation juridique (11).

(9) GIDEL : *op. cit.*

(10) Voir dans le même sens : STRUPP : *op. cit.*, p. 27; GIDEL : *op. cit.*; FAUCHILLE : *op. cit.*, p. 744, n° 388; ROSTOWOROWSKI : *op. cit.*, p. 127.

(11) « La tentative faite pour rejeter le Pape hors du droit, souligne M. JARRIGE, et le reléguer dans le domaine imprécis et mouvant de la courtoisie n'est donc pas pertinente. On ne s'explique guère d'ailleurs l'attitude de ces juristes si l'on songe à l'imprécision de cette opposition du droit et de la courtoisie dans le système classique... si l'on réfléchit que parmi les auteurs qui déniaient tout caractère juridique à la situation du Pape, il en est aussi qui refusent tout caractère obligatoire au droit international en général, et à la reconnaissance d'Etat en particulier, qu'ils conçoivent comme créatrice tout comme celle du Saint-Siège, voilà qui laisse des doutes sur cette attitude en montrant que l'abus de la logique juridique, par exercice constant de l'esprit critique dans le sens déductif, ne peut guère aboutir qu'à des négations. » *Op. cit.*, p. 292.

En définitive, cette théorie de la courtoisie méconnaît la réalité sociale, et c'est l'avis de nombreux juristes. Comme le fait remarquer M. LEFUR dans son ouvrage sur le Saint-Siège, « le droit prend pour point de départ les faits sociaux tels qu'ils sont, il ne les modèle pas à sa guise. »

De même, il est facile de reconnaître, d'après les nombreuses études historiques faites à ce sujet, qu'après 1870, on chercherait vainement les éléments, si réduits soient-ils, de l'ancien Etat pontifical. Si cet Etat avait subsisté, même réduit, la situation aurait pu s'expliquer comme autrefois; mais, pour beaucoup d'auteurs, nous l'avons remarqué, cette thèse est demeurée sans portée juridique parce qu'elle a été construite uniquement pour les besoins de la cause à défendre (12).

Tous les juristes n'en sont pas restés à la théorie de la personnalité honorifique, cette théorie expliquant bien difficilement les faits. Certains auteurs se sont efforcés de montrer que, si le Pape ne pouvait plus, après 1870, être considéré comme un sujet du droit international, *jure suo*, il avait néanmoins un titre juridique à faire valoir dans la communauté internationale sans invoquer aucune fiction pour expliquer le maintien de ses prérogatives. M. GIDEL

(12) « Il n'est pas un gouvernement, a dit M. BAUDOUIN, à l'esprit duquel soit venue la pensée que l'annexion des Etats pontificaux à l'Italie n'ait pas été totale, que le pouvoir temporel du Pape n'ait pas absolument cessé d'exister. » *Clunet*, 1911, p. 1212 à 1256.

« Depuis le 20 septembre, relève le P. DE LA BRIÈRE (*R. D. I.*, 1929, p. 123), se trouvait accomplie en fait l'annexion totale des anciens Etats pontificaux au royaume d'Italie. »

constate la personnalité *de jure* du Saint-Siège; il en trouve le fondement dans la volonté des Etats capables de créer à côté d'eux des personnes artificielles du droit des gens ? Tandis que la reconnaissance d'un Etat a simplement un caractère déclaratif, la reconnaissance du Saint-Siège, qui rentre dans la catégorie des personnes artificielles et constitutive, attributive d'une personnalité qu'à la différence des Etats, il ne possède pas par lui-même.

Cette théorie a, certes, le mérite de rendre au Saint-Siège une place que lui refusaient les doctrines de la courtoisie, mais elle non plus ne donne pas une explication satisfaisante puisque la capacité du Saint-Siège dépend de la reconnaissance officielle des Etats. L'analyse de M. GIDEL repose sur une distinction faite entre les institutions spontanées dont l'Etat fournit le type le plus caractéristique et les institutions qui doivent leur existence à la reconnaissance des Etats : le Saint-Siège par exemple.

Cette classification ne nous paraît pas exacte, car le Saint-Siège, institution bien antérieure aux Etats, ne doit nullement attendre de leur reconnaissance la consécration de son existence juridique. Par ailleurs, cette théorie donne au Saint-Siège une souveraineté diminuée par rapport à celle des Etats, et, en cela, elle se rapproche des théories de la courtoisie. Pour celles-ci, en effet, les prérogatives du Saint-Siège sont des purs faits, pour celles-là, elles existent en droit, mais dépendent de la volonté des Etats. M. GIDEL reste dans la ligne du droit classique : la personnalité internationale, pour lui, est le reflet d'une souverai-

neté toujours étatique; sa théorie ne donne pas non plus une solution satisfaisante.

Il en est de même de la doctrine présentée par M. SCELLE. Cet auteur comprend d'une façon particulière la situation du Saint-Siège et d'une façon générale, pourrait-on dire, tout le droit international. La soi-disant souveraineté du Saint-Siège se ramène actuellement, pour lui, à une simple limitation de la compétence des autorités italiennes qui se voient interdire toute ingérence, non seulement dans la Cité, mais aussi dans les immeubles affectés hors de la Cité. Cet auteur, dans le traité du Latran, voit simplement la consolidation d'une affectation faite par le gouvernement italien d'un domaine public à un but international. Cette théorie, très originale, reste malgré tout trop en dehors de la pensée juridique commune; elle ne reconnaît pas au Saint-Siège un droit autonome et en cela, elle aussi, méconnaît la réalité des faits.

3° SOLUTION ADOPTÉE

Le jugement qui traduit le plus exactement, nous semble-t-il, la vérité, a été porté par le R.-P. DELOS: « L'Eglise pas plus que l'Etat ne doit sa souveraineté à l'attribution d'une qualité intrinsèque à un accord de volonté ou à un contrat international. Non, cette souveraineté est fondée sur des motifs juridiques et sociologiques permanents, sur une réalité sociale qui dure depuis deux mille ans et non sur un traité qui

date de quelques jours qui a toutes les chances de disparaître avant l'Eglise elle-même (13). »

Le Pape est souverain, il est parfaitement exact de le dire, parce que la réalité des faits sociaux démontre qu'il n'est le vassal d'aucun gouvernement temporel : cela est un fait (14). On se rappelle le mot connu que

(13) R. P. DELOS : « Quelques répercussions du traité du Latran sur le droit des gens ». Documents de *La vie intellectuelle*, 1930, p. 133.

(14) M. Charles MAGHALAËS DE AZEREDO (*Doct. Catholique*, 15-22 juin 1929, col. 1481) a insisté sur cette idée dans le discours qu'il prononça le 9 mars 1929 en présence de Pie XI à l'occasion de la signature récente des accords du Latran :

« Parmi les faits remarquables liés à l'histoire du Saint-Siège dans ce *grande aevi spatium*, écrit-il, plus grand encore par le rythme puissant et rapide des événements que par le chiffre des années, il en est un qui mérite particulièrement d'être cité dans cette occasion et dans ce discours; d'abord à cause de sa très réelle importance, et ensuite parce qu'il nous concerne directement. Je veux dire la présence continuelle du corps diplomatique plus ou moins nombreux, selon les époques, mais toujours régulièrement constitué autour du trône pontifical. Dans son ensemble, et malgré des absences partielles, passagères, des vicissitudes comme il s'en produit partout, il n'a jamais abandonné le poste d'honneur qu'il occupait ici le 20 septembre 1870.

« Tandis que des juristes, des journalistes, des amateurs de politique internationale discutaient l'essence et même l'existence de la souveraineté des papes, et que d'aucuns en identifiaient le caractère *sui generis* avec une implicite négation d'elle-même (comme si la notion de la souveraineté eut été immuable dans l'histoire, qui pareillement à la nature dont elle fait partie, ignore l'immobilité, procède dans une évolution perpétuelle), notre présence ici attestait tranquillement, silencieusement, en face de l'univers entier que les papes (le problème du territoire à restituer restant debout, en vertu de leurs protestations réitérées contre le fait accompli) continuaient à être souverains comme autrefois, puisque les puissances n'eussent pas délégué à leurs ambassadeurs et à leurs ministres la mission de plaider leurs intérêts auprès d'une personne non qualifiée pour les recevoir, c'est-à-dire ne possédant pas les attributs essentiels de la souveraineté... Qu'il nous soit donc permis de célébrer, avec une légitime complaisance et non sans quelque fierté, le rôle qui nous échet, à nos prédécesseurs et à nous-même, comme représentants des puissances dans la formation de la tradition historique, désormais indestructible, qui a fixé dans l'imagination des peuples ainsi que dans celle de leurs chefs responsables, la figure du Souverain

l'on cite à ce sujet : « Pourquoi, demandait un Anglais à un Irlandais, pourquoi votre Pape doit-il être roi ? — Parce qu'il ne peut être sujet, répond l'Irlandais, et qu'il n'y a pas de milieu. »

Le Saint-Père impose ses décisions aux fidèles des quatre coins du monde, et cela sans recourir jamais aux moyens coercitifs que sont obligés d'employer les Etats à l'égard de leurs sujets, c'est bien là, semble-t-il, l'expression d'une autorité qui s'impose (15).

pontife entouré non seulement des cardinaux, des prélats, des dignitaires et fonctionnaires ecclésiastiques, mais aussi du corps diplomatique, signe irrécusable de sa souveraineté. »

« L'ambassadeur du Brésil, relève le R. P. DE LA BRIÈRE (Académie de D. I., *Recueil des cours*, 1930, p. 160). commentait ainsi la doctrine juridique d'après laquelle le Pape, même privé de domaine territorial demeure souverain, par le fait même qu'il n'est le sujet ou le vassal d'aucun gouvernement temporel, et qu'il est, en vertu de sa fonction distincte, juridiquement et diplomatiquement habilité de traiter d'égal à égal avec tous les Etats et gouvernements temporels. Condition *sui generis*, mais nettement définie que caractérisa un jour dans une formule de clarté lumineuse le cher et illustre maître français du droit public Louis RENAULD : Le Saint-Siège dépourvu de territoire n'est plus un Etat, mais il demeure une puissance. »

« Je n'hésite pas, dit M. LEFUR, à constater avec le doyen du corps diplomatique auprès du Saint-Siège... qu'en cette matière gouvernants et diplomates, précisément parce qu'ils se plaçaient à un point de vue positif, se sont montrés supérieurs à certains juristes et théoriciens, hypnotisés par l'idée de souveraineté territoriale et qui niaient que le Pape après 1870 put encore être souverain. Hommes d'Etat et diplomates se montraient en réalité plus respectueux que ces juristes de la science sociologique et du droit international lui-même. » — LEFUR : *Le Saint-Siège et le droit des gens*, op. cit., p. 158.

(15) « Ce n'est nullement une infériorité pour elle (la souveraineté spirituelle) de ne pas disposer des moyens exécutifs dont disposent les Etats; c'est au contraire une autorité d'une qualité très supérieure que celle qui, pour se faire obéir, n'a qu'à parler et obtient facilement cette obéissance; qui, d'un mot, peut retrancher de la société spirituelle dont il fait partie le membre qu'elle juge indigne d'y demeurer? qui pour ce faire, n'a besoin de faire appel à aucune contrainte, et dont le jugement s'exécute par le seul fait qu'il est prononcé, dont les injonctions enfin, loin d'épuiser leur vertu dans le gouvernement des activités exté-

La souveraineté spirituelle du Saint-Siège, on peut la nier, on peut y croire ou ne pas y croire; mais il n'est pas moins vrai que son existence est un fait d'observation qui suffit à lui-même; c'est l'avis de nombreux juristes et, cet avis, nous le partageons. Cette souveraineté n'a pas été créée par le traité du Latran, elle existait avant lui; il n'a fait que la consacrer et, si le traité disparaît, elle lui survivra. C'est une des raisons pour lesquelles, nous semble-t-il, le Saint-Père, en se remettant à la seule bonne foi de l'Italie, n'a voulu accepter aucune garantie juridique. Son autorité, il le sait, n'a pas besoin de se faire respecter par la force; elle s'impose par elle-même (16).

A ceux qui objectent que la souveraineté étant indivisible, il est impossible de concilier l'exercice simul-

rieures et sensibles de ses sujets s'insinuent jusqu'au plus profond de leur conscience, pénètrent tous les replis de leur intelligence, orientent leurs volontés, les saisissent en définitive par le dedans d'eux-mêmes par le plus intime de leur moi. » — S. MICHEL : *La notion thomiste du bien commun*, thèse, Nancy, 1930, p. 158 et suivantes.

(16) « L'une des actions les plus intenses de la papauté s'est certainement exercée en faveur du respect des traités, car elle était le pouvoir supérieur qui, dans la communauté des nations, remplaçait en quelque sorte l'autorité du chef de l'Etat, pour obliger à ce respect par le moyen de l'idée religieuse, des sacrements et du serment; et c'est sur ce respect que le Saint-Père fonde maintenant l'existence de sa souveraineté temporelle. En effet, il n'a pas voulu d'autre garantie que le sens de la justice des peuples et du peuple italien surtout, éclairé grâce à l'exécution intégrale du Concordat. » — BRAZZOLA, *op. cit.*, p. 271.

« Et puis, en ce qui concerne les garanties, où pourrions-nous les trouver, sinon dans la conscience de nos justes raisons, sinon dans la conscience et le sens de la justice du peuple italien, sinon et plus encore, dans la divine Providence, dans cette indéfectible assistance divine promise à l'Eglise, et que l'on voit agissant d'une façon toute particulière en faveur du représentant et vicaire de Dieu sur la terre. » — Discours du Pape aux prédicateurs de Carême. *Doct. Cath.*, 23 fév. 1929, p. 468.

tané de deux souverainetés, nous répondrons avec M. LEFUR (17) que l'objection tombe d'elle-même pour qui définit la souveraineté par la compétence en dernier ressort (18), le droit de prendre une décision sur un point donné. Toutes les souverainetés indépendantes ont par hypothèse ce pouvoir de décision souveraine; mais, ni l'Etat, ni le Saint-Siège ne possèdent une souveraineté absolue, puisque la compétence du premier s'exerce dans un domaine temporel et celle du second dans un domaine spirituel (19). C'est exactement la doctrine du Saint-Siège. « Chacun d'eux, dit LÉON XIII, parlant du pouvoir ecclésiastique et du pouvoir civil, dans son genre est souverain; chacun d'eux est enfermé dans les limites parfaitement déterminées et tracées en conformité avec sa nature et son

(17) *Le Saint-Siège et le droit des gens*, op. cit., p. 44 et suiv.

(18) « De là découle, dit M. RENARD, le partage des institutions en deux catégories : celles qui ont à l'intérieur d'elles-mêmes la compétence du dernier mot, et celles dont les autorités intérieures n'ont de compétence qu'à charge d'appel à quelque autorité extérieure et supérieure. L'image des premières, c'est la sphère parfaite, en philosophie scolastique « sociétés parfaites ». Les secondes sont figurées par une sphère inachevée, ouverte par le sommet, une sphère se terminant par une cheminée d'appel; ce sont les sociétés imparfaites. D'où suit qu'il y a coïncidence exacte entre la théorie de la souveraineté et la notion scolastique de société parfaite. » — G. RENARD : Conférence donnée à l'U. S. I. C. dans le courant de l'année 1931-1932.

(19) « Le fait, dit le P. DELOS, est inscrit désormais dans le droit positif, et les positivistes, rebelles aux démonstrations philosophiques qu'il affirmait depuis longtemps, sont obligés de se rendre aujourd'hui devant l'évidence : souveraineté et pouvoir d'Etat sont deux termes qui ne se couvrent pas exactement, car, si tout Etat est souverain, il y a d'autres puissances souveraines que les Etats; la souveraineté est une qualité à laquelle d'autres collectivités peuvent prétendre. »

« Quelques répercussions du traité du Latran sur le droit des gens, dans les *Documents de La vie intellectuelle* du 20 nov. 1930, p. 229.

principe. Chacun d'eux est donc circonscrit dans une sphère où il peut se pouvoir et agir en vertu des droits qui lui sont propres. »

Ainsi la souveraineté spirituelle du Saint-Siège explique à elle seule les prérogatives reconnues de tout temps au Souverain Pontife. Le traité du Latran aura bien eu pour effet essentiel de reconstituer un petit Etat pontifical; mais si, pratiquement, le territoire donne une assiette temporelle à la puissance spirituelle, s'il lui permet d'affirmer indiscutablement une indépendance, il ne saurait du moins devenir plus qu'auparavant indispensable à l'existence d'une souveraineté spirituelle (20).

« La Cité du Vatican, dit le P. DE LA BRIÈRE, est petite en ses dimensions territoriales, mais elle sert de symbole et offre une garantie de droit public à une puissance dont le domaine d'action pour une meilleure concorde des peuples est aussi étendu que le vaste univers. Le territoire que revendiquaient les pontifes romains, souligne le même auteur, était une garantie objective de leur souveraineté, mais il n'en constituait pas l'essence même (21). » C'est bien là l'expression qui traduit le rôle exact du territoire pontifical actuel. Et en effet, il semble que les négociateurs de 1929 n'ont pas craint de jouer avec les éléments reconnus à la base de la notion d'Etat, ne

(20) « L'exiguité infime du territoire sur lequel s'exerce désormais la souveraineté temporelle du Saint-Siège n'autorise plus la vieille fiction des maîtres du droit international qui ne voulaient reconnaître que celle-là, sauf à tolérer qu'on lui accroche en remorque la souveraineté spirituelle. » — S. MICHEL, *op. cit.*, p. 170.

(21) L'organisation internationale du monde contemporain, *op. cit.*, p. 71.

voulant conserver que le minimum suffisant pour en consacrer le principe. Néanmoins, la majorité des auteurs admet, nous l'avons souligné, que le Saint-Siège possède aujourd'hui un véritable Etat. Cette reconnaissance atteste malgré tout une petite victoire de la tradition sur le progrès, une toute petite concession faite aux vieux principes, car maintenant encore, malgré l'évolution du droit (22), évolution à laquelle ont certainement contribué les accords du Latran, il faut constater que l'on conçoit difficilement la souveraineté sans un support matériel, témoignage visible d'une indépendance parfaite (23).

Le Saint-Siège est bien, désormais, comme le dit M. DUPEYROUX, « un Etat qui se serait en quelque sorte

(22) « De fait, dit très justement le R. P. DELOS, le traité du Latran a surpris le droit international à une heure d'évolution et de crise. Comme toute science juridique, le droit international repose sur quelques notions ou principes qui donnent une base rationnelle à ses règles, une idée directrice à ses institutions. Notions très simples en apparence, mais en perpétuelle refonte, sinon en perpétuels projets, car, de la signification qu'on leur donne, dépend la solution de tous les problèmes internationaux. Or, le traité du 11 février a prouvé la vérité de certaines affirmations, comme jadis le philosophe prouvait la réalité du mouvement en marchant; il a surtout provoqué des réflexions et des discussions qui ont hâté le travail de revision de quelques-unes des notions du droit des gens. Il a été ainsi l'occasion d'un progrès doctrinal incontestable. »

R. P. DELOS : « Quelques répercussions du traité du Latran sur les droits des gens », *Documents de La vie intellectuelle* du 20 novembre 1920, p. 227-228.

(23) « Si la papauté s'est réservée un lambeau de terre, et si elle l'a voulu minuscule, dit M. RENARD; si du moins elle n'a pas jugé que ses dimensions infimes fussent hors de proportion avec sa dignité, n'est-ce point pour écarter toute prétention de faire figure d'Etat?... Elle a voulu tout simplement la place indispensable pour installer matériellement les services dont ne saurait se passer une société même spirituelle, parce que, à défaut de cet emplacement, elle se serait trouvée tributaire de quelque façon que ce soit de la puissance dont elle aurait reçu l'hospitalité. » — *Bulletin thomiste*, 1931, p. 212 et suiv.

retiré du monde; non pas sans doute qui se désintéresse du monde, car il y reste beaucoup à faire pour ceux qui ont rompu avec lui, mais en ce qui le concerne, complètement détaché; réduisant ses propres soucis matériels à ceux-là seulement que tout corps, même tourné aux choses surnaturelles, ne peut éluder sans compromettre son existence; mais l'essentiel est ailleurs. Au sens le plus plein du mot, une « vocation » parmi les puissances de ce monde » (24).

(24) H. DUPEYROUX, *op. cit.*, p. 224.

Documents annexes

ANNEXE I

LOI DES GARANTIES

(Loi du 13 mai 1871 sur les prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et sur les relations de l'Etat avec l'Eglise (1))

ARTICLE PREMIER. — La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable.

ART. 2. — L'attentat contre la personne du Souverain Pontife et la provocation à le commettre sont punis des peines établies pour l'attentat et la provocation à le commettre contre la personne du Roi.

Les offenses et les injures publiques, commises directement contre la personne du Souverain Pontife, par des discours, des actes, ou par les moyens indiqués dans l'article premier de la loi sur la presse, sont punies des peines établies à l'article 19 de cette même loi.

Les dits délits tombent sous l'action publique et sont de la compétence de la Cour d'assises.

La discussion sur les matières religieuses est pleinement libre.

ART. 3. — Le Gouvernement italien rend au Souverain Pontife, sur le territoire du royaume, les honneurs souverains et la prééminence d'honneur qui lui est reconnue par les souverains catholiques.

Le Souverain Pontife a la faculté de conserver le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et à

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1871, p. 289 et suiv. (trad. H. BARDOUX).

la garde des palais, sans préjudice des obligations et du devoir résultant pour ces gardes des lois en vigueur dans l'Etat.

ART. 4. — Est conservée en faveur du Saint-Siège la dotation d'une rente annuelle de 3.225.000 livres.

Avec cette somme, égale à celle inscrite au budget romain sous ce titre : « *Palais apostoliques, Sacré Collège, Congrégations, Ecclésiastiques, Secrétairerie d'Etat et Représentation diplomatique à l'étranger* », il sera pourvu au traitement du Souverain Pontife et aux divers besoins ecclésiastiques du Saint-Siège, à la manutention ordinaire, et à la garde des palais apostoliques et de leurs dépendances, aux salaires, gratifications et pensions des gardes dont il est parlé dans l'article précédent, et des attachés à la Cour pontificale, et aux dépenses éventuelles ainsi qu'à la manutention et à la garde des musées et bibliothèques qui en font partie, et aux traitements, gages et pensions de ceux qui y sont employés.

La dite dotation sera inscrite au Grand Livre de la dette publique sous forme de rente perpétuelle et inaliénable au nom du Saint-Siège, et pendant la vacance du Saint-Siège, on continuera à la payer pour faire face aux nécessités de l'Eglise romaine dans cet intervalle.

Elle sera exempte de toute espèce de taxe et de charges gouvernementales, communales ou provinciales, elle ne pourra être diminuée, quand bien même le Gouvernement italien se résoudrait postérieurement à prendre à sa charge la dépense concernant les musées et les bibliothèques.

ART. 5. — Le Souverain Pontife, outre la dotation établie dans l'article précédent, continuera à jouir des palais apostoliques du Vatican et de Latran, avec tous les édifices, jardins et terrasses qui en dépendent, ainsi que la villa Castel-Gandolfo avec toutes ses atténuances et dépendances.

Lesdits palais, villa et annexes, comme aussi les musées, les bibliothèques et les collections d'art et d'archéologie y existant, sont inaliénables, exempts de toute taxe ou charge et d'expropriation pour cause d'utilité publique.

ART. 6. — Durant les vacances du Saint-Siège pontifical, aucune autorité judiciaire et politique ne pourra, pour quelque cause que ce soit, apporter ni empêchement, ni restriction à la liberté personnelle des cardinaux.

Le Gouvernement pourvoit à ce que les assemblées de conclaves et de conciles œcunémiques ne soient troublées par aucune violence extérieure.

ART. 7. — Aucun représentant de l'autorité publique ou agent de la force publique ne peut, pour accomplir les actes de son office, s'introduire dans les palais et lieux qui sont la résidence habituelle ou la demeure temporaire du Souverain Pontife, ou dans lesquels se trouve rassemblé un conclave ou un concile œcunémique, sinon avec l'autorisation du Souverain Pontife, du conclave et du concile.

ART. 8. — Il est interdit de procéder à des visites, perquisitions ou séquestres de papiers, documents, livres ou registres dans les offices ou congrégations pontificales investies d'attributions purement spirituelles.

ART. 9. — Le Souverain Pontife est entièrement libre de remplir toutes les fonctions de son ministère spirituel et de faire afficher à la porte des basiliques et églises tous les actes du susdit ministère.

ART. 10. — Les ecclésiastiques qui, par leurs fonctions, participent à Rome à l'émanation des actes de l'autorité spirituelle du Saint-Siège, ne sont sujets, à raison de ces actes, à aucune recherche, investigation ni poursuite de la part de l'autorité publique.

Tout étranger investi à Rome d'une fonction ecclésiastique jouit des garanties personnelles appartenant aux citoyens en vertu des lois du royaume.

ART. 11. — Les envoyés des Gouvernements étrangers près de Sa Sainteté jouissent dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités accordées aux agents diplomatiques selon le droit international.

Les offenses dont ils seraient l'objet seront punies des peines portées contre les offenses faites aux envoyés des puissances étrangères près le Gouvernement italien.

Les envoyés de Sa Sainteté près des Gouvernements étrangers sont assurés, dans le territoire du royaume, des prérogatives et des immunités en usage suivant le même droit, tant pour se rendre au lieu de leur mission que pour en revenir.

ART. 12. — Le Souverain Pontife correspond librement avec l'épiscopat et avec tout le monde catholique, sans aucune ingérence du Gouvernement italien.

A cette fin, faculté lui est donnée d'établir au Vatican ou dans ses autres résidences des bureaux de poste et de télégraphe servis par des employés de son choix.

L'office postal pontifical pourra correspondre directement, sous paquet cacheté, avec les bureaux de poste d'échange des administrations étrangères ou remettre ses propres correspondances aux bureaux italiens. Dans les deux cas, le transport des dépêches ou des correspondances munies du timbre de l'Office Pontifical sera exempt de toute taxe ou frais sur le territoire italien.

Les courriers expédiés au nom du Souverain Pontife seront assimilés dans le royaume aux courriers de cabinet des Gouvernements étrangers.

Le bureau télégraphique pontifical sera relié avec le réseau télégraphique du royaume aux frais de l'Etat.

Les télégrammes transmis par le dit bureau avec la mention certifiée de « pontificaux » seront reçus et expédiés avec les prérogatives établies pour les télégrammes d'Etat, et avec une exemption de toute taxe dans le royaume.

Les mêmes avantages sont assurés aux télégrammes du Souverain Pontife ou envoyés par son ordre qui,

munis du timbre du Saint-Siège, seront présentés à quelque bureau télégraphique que ce soit dans le royaume.

Les télégrammes adressés au Souverain Pontife seront exempts des taxes mises à la charge des destinataires.

ART. 13. — Dans la ville de Rome et dans les six sièges suburbains, les séminaires, les académies, les collèges et les autres institutions catholiques, fondés pour l'éducation et la formation des ecclésiastiques, continueront à dépendre uniquement du Saint-Siège, sans aucune ingérence des autorités scolaires du royaume.

TITRE II

ART. 14. — Est abolie toute restriction spéciale à l'exercice du droit de réunion des membres du clergé catholique.

ART. 15. — Le Gouvernement renonce au droit de « *legazia apostolica* » en Sicile, et dans tout le royaume au droit de nomination et de proposition aux bénéfices majeurs.

Les évêques ne seront pas requis de prêter serment au Roi.

Les bénéfices majeurs ou mineurs ne peuvent être conférés qu'à des citoyens du royaume, excepté dans la ville de Rome et dans les sièges suburbains.

Il n'est rien innové pour la collation des bénéfices de patronage royal.

ART. 16. — Sont abolis l'exequatur et le placet royal et toute autre forme d'autorisation gouvernementale pour la publication et l'exécution des actes des autorités ecclésiastiques.

Cependant, jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu par la loi spéciale dont il sera parlé à l'article 18, demeurent soumis à l'exequatur et au placet royal les actes de ces autorités qui ont pour but de disposer des biens ecclésiastiques et de pourvoir aux bénéfices ma-

jeurs ou mineurs, excepté ceux de la ville de Rome et des sièges suburbains.

Il n'est point dérogé aux dispositions des lois relatives à la création et aux modes d'existence des corporations ecclésiastiques et à l'aliénation de leurs biens.

ART. 17. — En matière spirituelle et disciplinaire, il n'est admis ni réclamation, ni appel contre les actes des autorités ecclésiastiques, et il ne leur est accordé ni reconnu aucune exécution par force publique.

La connaissance des effets juridiques, tant de ceux-ci que de tout autre acte de ces autorités, appartient à la juridiction civile.

Cependant ces actes sont dépourvus d'effet, s'ils sont contraires aux lois d'Etat ou à l'ordre public ou lèsent les droits des particuliers, et ils sont soumis aux lois pénales s'ils constituent des délits.

ART. 18. — Il sera pourvu, par une loi postérieure, à la réorganisation, conservation et administration des propriétés ecclésiastiques du royaume.

ART. 19. — Sont et demeurent abrogées, dans toutes les matières qui forment l'objet de la présente loi, toutes les dispositions qui y seraient contraires.

Nous ordonnons que la présente loi, munie du sceau de l'Etat, soit insérée dans le *Recueil officiel* des lois et des décrets du Royaume d'Italie, et mandons à qui il appartient de l'observer et de la faire observer comme loi de l'Etat.

Donné à Turin le 13 mai 1871.

Signé : VICTOR-EMMANUEL.

ANNEXE II

PROJET ERZBERGER

Traité au sujet des sanctions internationales devant garantir la puissance temporelle du Pape

ARTICLE PREMIER. — La puissance temporelle du Pape est reconnue par les puissances signataires du traité en ce qui concerne un domaine qui comprend la colline du Vatican et une bande de terrain qui établit la communication avec le Tibre, et avec la ligne de chemin de fer de Viterbe qui porte le nom d'Etat de l'Eglise.

La frontière de l'Etat de l'Eglise commence à la rive ouest du Tibre, près de l'aboutissement de la Via delle Fosse. Elle longe le côté est et nord-est du Castel Sant'Angelo, par la Via Crescenzo jusqu'à la Piazza del Rizzogimento. Elle longe ensuite les murs du Vatican jusqu'à son point le plus avancé à l'ouest. De là, elle prend la direction sud jusqu'à la gare de Viterbe, la suite en direction sud-ouest jusqu'à la gare San-Piétro, qu'elle encercle. Elle passe en ligne droite jusqu'au côté sud de Sant'Onofrio, puis au bord septentrional du Jardin Botanique et rejoint immédiatement au sud du Ponte di Ferro la rive ouest du Tibre. A partir de ce point, la frontière est constituée par la rive ouest du Tibre. Le domaine circonscrit de cette façon est peint en vert sur la carte ci-jointe.

Une commission formée de trois représentants du Saint-Siège, d'autant de représentants du royaume d'Italie et d'un de S. M. le roi d'Espagne, établira définitivement sur place la frontière, aussitôt après la ratification de ce traité. Des divergences de vues entre membres de la commission seront résolues par vote et à la majorité des voix.

ART. 2. — L'Etat de l'Eglise est toujours indépendant et neutre. Son indépendance et sa neutralité sont garanties par les puissances signataires.

ART. 3. — Le Pape est le souverain de l'Etat de l'Eglise. Pendant la vacance du siège apostolique, c'est le collège des cardinaux qui exercera la souveraineté.

ART. 4. — Sont sujets de l'Etat de l'Eglise les légats du Pape, les nonces et inter-nonces, les membres de la maison du Pape, les fonctionnaires de l'administration du Pape et de l'Etat de l'Eglise; les membres des gardes pontificales et ecclésiastiques qui habitent en permanence dans l'Etat de l'Eglise. Ces personnes recevront un certificat constatant l'acquisition de leur nationalité. Elles la perdront quand elles ne posséderont plus la qualité qui la motive. En recevant le document qui leur assure la nationalité dans l'Etat de l'Eglise, les personnes énumérées plus haut perdent leur nationalité d'origine. Les règlements concernant l'acquisition de la perte de la nationalité dans l'Eglise s'étendent à la femme légitime des ressortissants du dit Etat, ainsi qu'aux enfants légitimes mineurs vivant avec eux.

ART. 5. — Le royaume d'Italie s'engage, durant une période de deux ans après la ratification de ce traité, à rendre navigable pour les navires de haute mer, à une profondeur de cinq mètres, le fleuve Tibre le long de la frontière de l'Etat de l'Eglise, et de là jusqu'à la mer.

Les navires du Pape seront considérés en temps de guerre comme en temps de paix, par toutes les puissances signataires du traité comme ex-territoriaux et soustraits à toute entreprise de la part d'une puissance

étrangère. Mais ils ne doivent pas servir d'asile ni de moyens de transport pour des personnes ou pour des biens, ni à des fins qui ne soient pas exclusivement celles de l'Eglise catholique ou de l'Etat de l'Eglise.

ART. 6. — Le royaume d'Italie paiera au Saint-Siège, dans un délai de six mois après la ratification du traité, la somme de 500.000.000 de lires destinée à couvrir les frais de la cour du Pape et de l'administration de l'Etat de l'Eglise.

ART. 7. — La souveraineté de l'Etat de l'Eglise comprend aussi la souveraineté financière et juridique. Les autorités pontificales n'auront cependant le droit de juridiction pour les étrangers que pour les cas de simple police.

Pour le reste, elles s'en remettront aux autorités de la nation d'origine. Si ces autorités n'engagent pas les poursuites, c'est le gouvernement italien qui s'en chargera en vertu de l'accord particulier avec le Saint-Siège.

ART. 8. — Les représentants diplomatiques des puissances étrangères accréditées près du Saint-Siège jouissent dans le domaine du royaume d'Italie pour eux, leur famille et leurs domestiques, ainsi que pour leur demeure et leurs bureaux, des mêmes avantages et libertés que le représentant diplomatique du même rang accrédité du gouvernement italien. Si l'état de guerre se produit entre la puissance qu'il représente et le royaume d'Italie, ou si les relations diplomatiques sont rompues, ils devront se rendre avec leur famille dans l'Etat de l'Eglise. Les dispositions ci-dessus sont applicables au personnel diplomatique subalterne.

ART. 9. — Les puissances contractantes inviteront, après la ratification de ce traité, toutes les puissances qui ne l'ont pas signé à reconnaître le pouvoir temporel du Pape pour le domaine désigné dans l'article premier et pour l'exterritorialité des navires du Pape dans l'article 5.

ART. 10. — Ce traité sera ratifié le plus tôt possible. Les actes de la ratification seront déposés près du Saint-Siège. Le traité entrera en vigueur avec le jour où aura lieu le dépôt des actes de la ratification.

ANNEXE III

ACCORDS ENTRE LE SAINT-SIEGE ET LE ROYAUME D'ITALIE DU 11 FEVRIER 1929

Traité entre le Saint-Siège et l'Italie

Au nom de la TRÈS SAINTE TRINITÉ,

Attendu :

Que le Saint-Siège et l'Italie ont reconnu qu'il convenait d'écarter toute cause de différend existant entre eux et d'arriver à un règlement définitif de leurs rapports réciproques qui soit conforme à la justice et à la dignité des deux Hautes Parties, et qui, en assurant au Saint-Siège, d'une manière stable, une situation de fait et de droit qui lui garantisse l'indépendance absolue pour l'accomplissement de sa haute mission dans le monde, permette à ce même Saint-Siège de reconnaître résolue d'une façon définitive et irrévocable la « Question romaine », née en 1870 de l'annexion de Rome au royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie;

Qu'il faut, pour assurer au Saint-Siège l'indépendance absolue et visible, lui garantir une souveraineté indiscutable même dans le domaine international, et que, par suite, est apparue la nécessité de constituer avec des modalités particulières, la « Cité du Vatican », en reconnaissant au Saint-Siège, sur ce territoire, pleine propriété, pouvoir exclusif et absolu et juridiction souveraine; ;

Sa Sainteté le Souverain Pontife Pie XI et Sa Majesté Victor-Emmanuel II, roi d'Italie, ont résolu de stipuler un traité, nommant à cet effet deux plénipotentiaires, c'est-à-dire, pour Sa Sainteté, Son Eminence Révérendissime le cardinal Pierre Gasparri, son secrétaire d'Etat, et pour Sa Majesté, Son Excellence le chevalier Benito Mussolini, Premier Ministre et chef du Gouvernement; lesquels, ayant échangé leurs pleins pouvoirs respectifs et les ayant trouvés en bonne et due forme, ont convenu des articles suivants :

ARTICLE PREMIER. — L'Italie reconnaît et réaffirme le principe consacré dans l'article premier du statut du royaume en date du 4 mars 1848, en vertu duquel la religion catholique, apostolique et romaine, est la seule religion de l'Etat.

ART. 2. — L'Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde.

ART. 3. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété, le pouvoir exclusif et absolu de la juridiction souveraine sur le Vatican, comme il est actuellement constitué avec toutes ses dépendances et dotations, créant de la sorte la Cité du Vatican pour les fins spéciales et avec les modalités que contient le présent traité. Les limites de la dite Cité sont indiquées sur le plan qui constitue l'annexe I du dit traité, dont il fait partie intégrante. Il reste par ailleurs entendu que la place Saint-Pierre, tout en faisant partie de la Cité du Vatican, continuera à être normalement ouverte au public et soumise aux pouvoirs de la police des autorités italiennes; celles-ci s'arrêteront au pied de l'escalier de la basilique, bien qu'elle continue à être destinée au culte public, et elles s'abstiendront par conséquent de monter et d'accéder à cette basilique, sauf le cas où elles seraient invitées à intervenir par l'autorité compétente.

Au cas où le Saint-Siège, en vue de cérémonies particulières, jugerait bon de soustraire temporairement la place Saint-Pierre au libre passage du public, les autorités italiennes, à moins d'être invitées à rester par l'autorité compétente, se retireront au delà des lignes extérieures et de la colonnade du Bernin et de leur prolongement.

ART. 4. — La souveraineté et la juridiction exclusive que l'Italie reconnaît au Saint-Siège sur la Cité du Vatican implique cette conséquence qu'aucune ingérence de la part du Gouvernement italien ne pourra s'y manifester, et qu'il n'y aura pas là d'autre autorité que celle du Saint-Siège.

ART. 5. — Pour l'exécution de tout ce qui est établi dans l'article précédent, avant l'entrée en vigueur du présent traité, le territoire constituant la Cité du Vatican devra être, par les soins du Gouvernement italien, rendu libre de toute servitude et de ses occupants éventuels. Le Saint-Siège veillera à en fermer l'accès, en entourant d'une enceinte les parties ouvertes, sauf la place Saint-Pierre.

Il reste en outre convenu qu'en ce qui concerne les immeubles y existant appartenant à des instituts ou entités religieux, le Saint-Siège pourvoira directement à régler ses rapports avec eux, l'Etat italien s'en désintéressant.

ART. 6. — L'Italie pourvoira, par les accords nécessaires avec les organismes intéressés, à ce que la Cité du Vatican soit assurée, en propriété, d'une dotation adéquate d'eau.

Elle pourvoira, en outre, à la mettre en communication avec les voies ferrées de l'Etat, moyennant la construction d'une gare de chemin de fer dans la Cité du Vatican, à l'emplacement indiqué sur le plan mentionné ci-dessus (Annexe I), et moyennant la circulation des wagons propres au Vatican sur les chemins de fer italiens.

Elle pourvoira, par ailleurs, à relier directement avec les autres Etats, les services télégraphiques, téléphoniques, radio-télégraphiques, radio-téléphoniques et postaux de la Cité du Vatican.

Elle pourvoira enfin aussi à la liaison avec les autres services publics.

A tous les services ci-dessus, il sera pourvu aux frais de l'Etat italien, et dans le délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur du présent traité.

Le Saint-Siège pourvoira, à ses frais, à aménager les accès du Vatican déjà existants, et les autres qu'il jugerait bon d'ouvrir dans la suite.

Des accords seront pris entre le Saint-Siège et l'Etat italien pour la circulation, sur le territoire de ce dernier, des véhicules terrestres et des aéroplanes de la Cité du Vatican.

ART. 7. — Dans le territoire entourant la Cité du Vatican, le Gouvernement italien s'engage à ne pas permettre de nouvelles constructions qui donneraient vue sur l'intérieur, et à procéder, dans ce but, à la démolition partielle de celles déjà existantes à la porte Cavalleggeri, le long de la Via Aurélia et du Viale Vaticano.

En conformité avec les règles du droit international, il est défendu aux aéroplanes, de quelque espèce qu'ils soient, de survoler le territoire du Vatican.

Sur la place Rusticucci et dans les parties adjacentes à la colonnade où ne s'étend pas l'exterritorialité dont parle l'article 15, tout changement par mesure d'urbanité ou de viabilité qui pourrait intéresser la Cité du Vatican se fera de commun accord.

ART. 8. — L'Italie, considérant comme sacrée et inviolable la personne du Souverain Pontife, déclare punissable l'attentat contre Elle et la provocation à l'attentat, sous menace des mêmes peines établies pour attentat ou provocation à l'attentat contre la personne du Roi.

Les offenses et injures publiques commises sur le territoire italien contre la personne du Souverain Pontife,

par discours, par actes ou par écrits, sont punies comme les offenses et les injures à la personne du Roi.

ART. 9. — En conformité avec les règles du droit international, sont assujetties à la souveraineté du Saint-Siège toutes les personnes ayant une résidence stable dans la Cité du Vatican. Cette résidence ne se perd pas par le simple fait d'une demeure temporaire ailleurs, si ce fait n'est pas accompagné de la perte du domicile dans la cité elle-même ou d'autres circonstances prouvant l'abandon du dit domicile.

En cessant d'être soumises à la souveraineté du Saint-Siège, les personnes mentionnées au paragraphe précédent, et qui, d'après les termes de la loi italienne, indépendamment des circonstances de fait prévues plus haut, et qui ne seraient pas à considérer comme possédant une autre citoyenneté, seront en Italie considérées sans autre formalité comme citoyens italiens.

A ces mêmes personnes, tant qu'elles sont assujetties à la souveraineté du Saint-Siège, seront applicables sur le territoire du royaume d'Italie, même dans les questions où doit être observée la loi personnelle (quand elles ne sont pas réglées par des normes émanant du Saint-Siège) les dispositions de la législation italienne, et, s'il s'agit d'une personne qu'il faille considérer comme possédant une autre citoyenneté, les lois de l'Etat auquel elle appartient.

ART. 10. — Les dignitaires de l'Eglise et les personnes appartenant à la cour pontificale, qui seront indiquées dans un tableau au sujet duquel des Hautes Parties contractantes se mettront d'accord, même quand ils ne seraient pas citoyens du Vatican, sont toujours, et en tous cas, par rapport à l'Italie, dispensés du service militaire, du jury et de toute prestation de caractère personnel.

Cette disposition s'applique aussi aux fonctionnaires de carrière déclarés par le Saint-Siège indispensables, attachés d'une manière stable et avec un traitement fixe

au service du Saint-Siège, ainsi qu'aux dicastères et aux offices indiqués ci-après dans les articles 13, 14, 15 et 16 qui existent hors la Cité du Vatican. Ces fonctionnaires seront indiqués sur un autre tableau à établir d'un commun accord comme plus haut, et qui sera chaque année mis à jour par le Saint-Siège.

Les ecclésiastiques qui, en raison de leur office, participent hors la Cité du Vatican à l'exécution des actes du Saint-Siège, ne peuvent, à raison de leur charge, être l'objet d'aucun empêchement, d'aucune enquête ou d'aucune molestation de la part des autorités italiennes.

Toute personne étrangère investie d'une charge ecclésiastique à Rome jouit des garanties personnelles accordées aux citoyens italiens en vertu des lois du royaume.

ART. 11. — Les organismes centraux de l'Eglise catholique sont affranchis de toute ingérence de la part de l'Etat italien (étant réservées les dispositions des lois italiennes concernant les acquisitions des personnes morales), ainsi que de la conversion pour ce qui concerne les biens immobiliers.

ART. 12. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège le droit de légation actif et passif, selon les règles générales du droit international.

Les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège continuent à jouir dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités qui concernent les agents diplomatiques selon le droit international, et leurs résidences pourront continuer à rester sur le territoire italien; ils jouiront des immunités qui leur sont dues d'après le droit international, même si leurs Etats n'ont pas de rapports diplomatiques avec l'Italie.

Il reste entendu que l'Italie s'engage à laisser toujours libre, et dans tous les cas, la correspondance entre tous les Etats, y compris les belligérants, et le Saint-Siège, et vice-versa, ainsi que le libre accès des évêques de tout l'univers auprès du Siège apostolique.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à établir

entre elles des relations diplomatiques normales, en accréditant un ambassadeur italien près le Saint-Siège, et un nonce pontifical près l'Italie, lequel sera le doyen du corps diplomatique, aux termes du droit coutumier reconnu par le Congrès de Vienne dans l'acte du 9 juin 1815.

Par un effet de la reconnaissance de souveraineté et sans préjudice de ce qui est fixé à l'article 19 ci-après, les agents diplomatiques du Saint-Siège et les courriers employés au nom du Souverain Pontife jouissent sur le territoire italien, même en temps de guerre, du même traitement que celui dû aux agents diplomatiques et aux courriers de cabinets des autres gouvernements étrangers, selon les règles du droit international.

ART. 13. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété des basiliques patriarcales de Saint-Jean de Latran, de Sainte-Marie Majeure et de Saint-Paul, avec les bâtiments annexes (Annexe II, 1, 2, 3).

L'Etat transfère au Saint-Siège la libre gestion et l'administration de la dite basilique de Saint-Paul et du monastère attenant, versant par ailleurs au Saint-Siège les capitaux correspondant aux sommes fixées annuellement dans le budget du ministère de l'Instruction publique pour la dite basilique.

Il reste pareillement entendu que le Saint-Siège a la libre propriété du bâtiment dépendant de Saint-Calliste, près de Sainte-Marie-du-Transtévère (Annexe II, 9).

ART. 14. — L'Italie reconnaît au Saint-Siège la pleine propriété du palais pontifical de Castel-Gondolfo, avec toutes les dotations, atténuances et dépendances (Annexe II, 4) telles qu'elles se trouvent déjà maintenant en possession de ce même Saint-Siège, en même temps qu'elle s'oblige à céder, également en pleine propriété, en en effectuant la remise dans les six mois à partir de l'entrée en vigueur du présent arrêté, la villa Barberini à Castel-Gandolfo, avec toutes les dotations, atténuances et dépendances (Annexe II, 5).

Pour compléter la propriété des immeubles situés au côté nord du Janicule appartenant à la Sacré-Congrégation de la Propagande et à d'autres instituts ecclésiastiques, et ayant vue vers les palais vaticans, l'Etat s'engage à transférer au Saint-Siège ou aux entités qui seront indiquées par lui, les immeubles des domaines d'Etat ou des tiers existant sur la dite zone. Les immeubles appartenant à la dite Congrégation et aux autres Instituts et ceux à transférer sont indiqués sur le plan annexé (Annexe II, 12).

L'Italie, enfin, transfère au Saint-Siège, en pleine et libre propriété, les édifices ex-conventuels de Rome appartenant à la basilique des Saints-Douze-Apôtres et aux églises de Saint-André della Valle et de Saint-Charles ai Catinari, avec toutes les annexes et dépendances (Annexe III, 3, 4 et 5), et à les remettre libres de leurs occupants, dans l'espace d'un an à partir de l'entrée en vigueur du présent traité.

ART. 15. — Les immeubles indiqués dans l'article 13 et dans les alinéas 1 et 2 de l'article 14, ainsi que les palais de la Daterie, de la Chancellerie, de la Propagande, place d'Espagne, le Palais du Saint-Office et les immeubles adjacents, celui des Convertendi (siège actuel de la Congrégation pour l'Eglise Orientale), place Schos-sacavalli, le palais du Vicariat (Annexe II, 6, 8, 10 et 11) et les autres édifices dans lesquels le Saint-Siège, à l'avenir, jugera bon d'organiser d'autres de ses dicastères, bien que faisant partie du territoire de l'Etat italien, jouiront des immunités reconnues par le droit international aux résidences des agents diplomatiques étrangers.

Les mêmes immunités s'appliquent aussi à l'égard des autres églises, même hors de Rome, durant le temps où, sans être ouvertes au public, y sont célébrées des cérémonies avec l'assistance du Souverain Pontife.

ART. 16. — Les immeubles indiqués dans les trois articles précédents, ainsi que le siège des Instituts ponti-

ficaux suivants : Universités grégoriennes, Institut biblique, oriental, archéologique, Séminaire russe, Collège lombard, les deux palais de Saint-Apollinaire et la Maison des exercices pour le clergé de Saint-Jean et Saint-Paul (Annexe III, 1 *bis*, 2, 6, 7 et 8) ne seront jamais assujettis à des servitudes ou à des proportions pour cause d'utilité publique, à moins d'un accord préalable avec le Saint-Siège, et ils seront exempts d'impôts, soit ordinaires, soit extraordinaires, tant à l'égard de l'Etat que de n'importe quelle autre entité.

Il est au pouvoir du Saint-Siège de donner à tous les susdits immeubles, indiqués dans le présent article et dans les trois articles précédents, les arrangements qu'il juge bon, sans avoir besoin d'autorisations ou de consentements de la part des autorités gouvernementales, provinciales ou communales italiennes, lesquelles peuvent, à ce sujet, s'en remettre, en pleine sécurité, aux nobles traditions artistiques dont s'honore l'Eglise catholique.

ART. 17. — Les rétributions, de quelque nature qu'elles soient, dues par le Saint-Siège, par les autres organisations centrales de l'Eglise catholique et les organisations gérées directement par le Saint-Siège même hors de Rome, à des dignitaires, employés et salariés, même sans fonction stable, seront sur le territoire italien, exemptes, à partir du 1^{er} janvier 1929, de quelque impôt que ce soit, tant à l'égard de l'Etat que de toute autre administration.

ART. 18. — Les trésors d'art et de science existant dans la Cité du Vatican et dans le palais de Latran demeureront visibles aux savants et aux visiteurs, le Saint-Siège se réservant toutefois pleine liberté de réglementer l'entrée du public.

ART. 19. — Les agents diplomatiques et les envoyés du Saint-Siège, les agents diplomatiques et les envoyés des gouvernements étrangers près le Saint-Siège et les dignitaires de l'Eglise venant de l'étranger pour aller

à la Cité du Vatican et munis de passeports des Etats d'où ils viennent, et visés par les représentants pontificaux à l'étranger, pourront sans autre formalité accéder à cette Cité à travers le territoire italien. Il en sera de même pour les susdites personnes qui, munies du passeport pontifical en règle, se rendront de la Cité du Vatican à l'étranger.

ART. 20. — Les marchandises provenant de l'extérieur et envoyées à la Cité du Vatican ou, en dehors de celles-ci, aux Instituts et Offices du Saint-Siège, seront toujours admises, de quelque point des frontières italiennes que ce soit et de n'importe quel port du royaume, à passer par le territoire italien avec pleine exemption de droits de douane et d'octroi.

ART. 21. — Tous les cardinaux jouissent en Italie des honneurs dus aux princes de sang; ceux qui résident à Rome, même en dehors de la Cité du Vatican, sont citoyens de cette Cité, avec tous les effets qui en résultent.

Durant la vacance du Siège pontifical, l'Italie veillera d'une manière spéciale à ce que nul obstacle ne soit opposé au libre passage et à l'accès des cardinaux à travers le territoire italien jusqu'au Vatican, et à ce que l'on ne mette pas d'empêchement ou de limitation à leur liberté personnelle.

L'Italie veillera en outre à ce que, sur son territoire, aux alentours de la Cité du Vatican, ne soient pas commis d'actes qui puissent troubler d'une manière quelconque les réunions du conclave.

Ces règles valent aussi pour les conclaves qui se tiendraient hors de la Cité du Vatican, ainsi que pour les conciles présidés par le Souverain Pontife ou par ses légats et à l'égard des évêques appelés à y participer.

ART. 22. — A la demande du Saint-Siège, et par une délégation qu'il pourra donner, soit dans chaque cas, soit d'une manière permanente, l'Italie veillera sur son territoire à la punition des délits qui seraient commis

dans la Cité du Vatican; mais quand l'auteur du délit s'est réfugié sur le territoire italien, dans ce cas on procédera sans autre formalité contre lui d'après les règles des lois italiennes.

Le Saint-Siège remettra à l'Etat italien les personnes qui se seraient réfugiées dans la Cité du Vatican, accusées d'actes commis en territoire italien qui seraient reconnus délictueux par les lois des deux Etats.

Il sera procédé de même à l'égard des personnes accusées de délits qui se seraient réfugiées dans les immeubles jouissant de l'immunité d'après l'article 15, à moins que les préposés aux dits immeubles ne préfèrent inviter les agents italiens à y entrer pour les arrêter.

ART. 23. — Pour l'exécution dans le royaume des sentences émanant des tribunaux de la Cité du Vatican, on appliquera les règles du droit international.

Auront, par contre, sans autre formalité, pleine efficacité juridique, même avec tous leurs effets civils en Italie, les sentences et les mesures émanant des autorités ecclésiastiques et officiellement communiquées aux autorités civiles au sujet des personnes ecclésiastiques ou religieuses et concernant des matières spirituelles ou disciplinaires.

ART. 24. — Le Saint-Siège, en ce qui touche la souveraineté qui lui appartient, même dans le domaine international, déclare qu'il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles envers les autres Etats et aux réunions internationales convoquées pour cet objet, à moins que les parties en litige ne fassent un appel unanime à sa mission de paix, se réservant en chaque cas de faire valoir sa puissance morale et spirituelle.

En conséquence, la Cité du Vatican sera toujours et en tous cas considérée comme un territoire neutre et inviolable.

ART. 25. — Par une convention spéciale signée en même temps que le présent traité, laquelle constitue

l'annexe IV du dit traité et en forme partie intégrante, il est pourvu à la liquidation des créances du Saint-Siège à l'égard de l'Italie.

ART. 26. — Le Saint-Siège affirme que, par les accords qui sont signés aujourd'hui, il est en possession d'une manière adéquate de tout ce qu'il lui faut pour veiller à la liberté et à l'indépendance nécessaires au gouvernement pastoral du diocèse de Rome et de l'Eglise catholique en Italie et dans le monde; il déclare définitivement et irrévocablement résolue, et par suite éliminée, la Question Romaine, et reconnaît le royaume d'Italie sous la dynastie de la Maison de Savoie, avec Rome comme capitale de l'Etat italien.

A son tour, l'Italie reconnaît l'Etat de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife.

Est abrogée la loi du 13 mai 1871, n° 214, ainsi que toute autre disposition contraire au présent traité.

ART. 27. — Le présent traité, dans un délai qui ne dépassera pas quatre mois à partir de la signature, sera soumis à la ratification du Souverain Pontife et du roi d'Italie, et entrera en vigueur dès l'acte même de l'échange des ratifications.

Rome, 11 février 1929.

Pietro cardinal GASPARRI

Benito MUSSOLINI.

Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE

- ARZIN (Benjamin). — *Les problèmes fondamentaux du droit international*, thèse, Paris, 1929.
- ANZILOTTI. — *Cours de droit international* (traduction GIDEL, I). Lib. du *Recueil Sirey*, Paris, 1929.
- « La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano ». *Rivista di diritto internazionale pubblico*, Roma, avril-juin 1929, p. 165-176.
- AUSSET (J.). — *La Question vaticane 1914-1928*, thèse, Paris, 1928.
- BASDEVANT. — « La conclusion et la réduction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités ». Académie de droit international de La Haye. *Recueil des cours*, 1926.
- BAUDOUIN. — « Conclusion devant la Cour de cassation française dans l'affaire du drapeau pontifical ». *Clunet, Journal de droit international privé*, 1911, p. 1213 et suiv.
- BLUNTSCHLI. — *De la responsabilité du Pape et de son irresponsabilité dans le droit international*. Traduction RIVIER, Paris, 1877.
- *Le droit international codifié*. Traduction LARDY, 5^e édit., Paris, 1895.
- BOMPARD. — *La Papauté en droit international*. Thèse, Paris, 1888.

- BRAZZOLA. — *La Cité du Vatican est-elle un Etat?* Thèse, Fribourg, 1932.
- BRUSA. — « La juridiction du Vatican ». *R. D. I. et Législation comparée*, 1883, t. XV, p. 114 et suiv.
- BRY. — *Précis élémentaire de droit international public*, 6^e édition, Paris, 1910.
- BUREAU-PAUL. — « La Papauté en droit international; A propos d'un livre récent ». *Bulletin de l'Institut catholique de Paris*, février 1914.
- CARRE DE MALBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. I^{er}, 1920-21.
- CARRÈRE (J.). — *Le Pape*, Paris, Plon, 1924.
- CAVAGLIERI. — *Cours de droit international*. Université de Rome, 1920-21.
- CHECCINI. — « La natura giuridica della Città del Vaticano e del trattato lateranense » in *Riv. di Dir. internazionale*, XXII, 1930, fasc. 3.
- COUGNY (E.). — *La Papauté en droit international*. Thèse, Paris, 1906.
- DACRAIGNE. — « Plaidoirie dans l'affaire Plessis-Bellièvre ». *Gazette des Tribunaux*, 28-29 décembre 1891.
- DALLOZ. — *Dictionnaire de droit. Répertoire classique au mot souveraineté*.
- DELOS. — « Le traité du Latran et la situation juridique nouvelle de la Papauté ». *R. G. D. I. P.*, 1929, n^o 36, p. 452 et suiv.
- DESPAGNET. — *Cours de droit international public*, 4^e édition, Paris, 1910.
- DIENA. — « La Santa sede e il diritto internazionale dopo gli accordi del Laterano ». *Rivista di diritto internazionale*, 1929.
- DILHAC. — *Les accords de Latran. Leurs origines, leur contenu, leur portée*. Thèse, Rennes, 1932.
- Documentation catholique*. — Nombreux articles et documents, 15-22 juin 1929, 23 février 1929, n^{os} 462-478, 479, n^o 480, 29 juin 1929.

- DONNEDIEU DE VABRES. — Note dans *D. P.* 1916-1-169.
- DUGUIT. — *Manuel de droit constitutionnel*, 4^e édit., Paris, 1923. — *Traité de droit constitutionnel*, 3^e édit., Paris, 1921.
- DUPANLOUP. — *La souveraineté pontificale selon le droit catholique et le droit européen*. Paris, 1861.
- DUPEYROUX. — « La Cité du Vatican ». Documents de *La vie intellectuelle*, 20 nov. 1930.
- ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, 1927, 8^e édit., 2 vol.
- ERZBERGER. — *Souvenirs de guerre*, 1921.
— (V. projet, Annexe II.)
- FALCO (Mario). — *La natura giuridica degli accordi lateranensi et loro relazione*. Terni Emiliana, Padova, 1929, n° 8.
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*. Paris, 1922 (1).
- FÉRAUD-GIRAUD. — *Etats et souverains*. Paris, 1895.
- FIGLIO. — « L'organisation juridique de la société internationale ». *R. D. I. et Législation comparée*, 1899.
— *Le droit international codifié*. Trad. CHRÉTIEN, Paris, 1866. Trad. fr. par C.-S. ANTOINE, Paris, Pedoue, 1911.
- FLAISCHEN. — « La situation juridique du Pape comme chef suprême de la religion ». *R. D. I. et Législation comparée*, 1904, t. VI.
- FRAGONARD (J.-H.). — *La condition des personnes dans la Cité du Vatican*. Thèse, Paris, 1930.
- FUSTEL DE COULANGES. — *La Cité antique*.
- GEFFKEN. — *Le droit international de l'Europe*, 4^e édit. Trad. BERGSON, 1883.
- GENTIZON. — « La Cité du paradoxe », article paru dans *Le Temps*, 13 juil. 1929.
- GÉNY F. — *Méthode d'interprétation et sources en droit positif privé*. Paris, 1919.
— *Science et technique en droit privé positif*. Paris, Sirey, 1914-27, 4 vol.

- GIDEL G. — « Quelques idées sur la condition internationale de la Papauté ». *R. G. D. I. P.*, t. XVIII, 1911.
- GROOT (DE). — *Summa apologeticade Ecclesia catholica*. Ratisbonne, 1906.
- GUSTINE (G.). — *La loi des garanties et la situation internationale de la Papauté*. Thèse Paris, 1901 (Bibliographie d'ordre historique).
- HAURIOU. — *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey 1929, 2^e édit.
- HEFFTER-GEFFKEN. — V. GEFFKEN.
- HÉMAR. — « Plaidoirie contre les héritiers naturels de la marquise du Plessis-Bellière ». *Gazette des Tribunaux*, 30 déc. 1891.
- HUZE (Robert). — « A propos des trois derniers concordats conclus par le Saint-Siège ». *R. D. I.* 1926, p. 56.
- IMBART-LATOURE. — *La Papauté en droit international*, Paris, 1893.
- JARRIGE (René). — *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les accords du Latran*. Thèse, Paris, 1930.
- JACOBINI (cardinal). — Circulaire du 11 sept. 1882. *Archives Diplomatiques*, 1880-1883, t. V.
- JELLINECK. — *Allgemeine Staatslehre*, 2^e édit., 1905.
- JEMOLO (A.-C.). — « Carattere dello Stato della Citta del Vaticano ». *Rivista di diritto internazionale*, 1929.
- LABORDE. — Rapport dans *D. P.*, 1912-1-330.
- LA BIGNE DE VILLENEUVE (DE). — *Traité général de l'Etat*. Paris, 1929.
- LA BRIÈRE (Y. DE). — « La question romaine et le traité de Latran ». *R. D. I.*, 1929, n° 3.
- « La condition juridique de la Cité du Vatican ». Académie de droit international. *Recueil des cours*, 1930, n° 111.
- « Le traité de Latran et le nouvel Etat Pontifical ». *R. D. I.*, 1929, n° 2.
- *L'organisation internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine*, t. I, II III. Paris, 1930.

- *La communauté des puissances d'une communauté inorganique à une communauté organique*. Duchesne, éditeurs, Paris, 1932.
- LEFUR. — *Etat fédéral et Confédération d'Etats*. Paris, 1896.
- *Précis de droit international public*. Paris, Dalloz, 1931.
- « Le Saint-Siège et le droit des gens ». Paris, *Recueil Sirey*, 1930.
- « Le Saint-Siège et la Cour de cassation ». *Revue des institutions cultuelles*, août-sept. 1911.
- LEMONNIER. — « La souveraineté pontificale » dans *La vie intellectuelle*, mars 1929.
- LÉON XIII. — Encyclique : *Diuturnum illud*, 1881; *Immortale Dei*, 1^{er} nov. 1885; *Rerum novarum*, 15 mai 1891.
- LESOURD (P.). — *La Cité de César et la Cité de Dieu*. Paris, 1930.
- Loi italienne des Garanties*, 1871 (v. Annexe I ci-dessus).
- MAGALHAES DE AZEREDO (Charles). — Discours de félicitations du corps diplomatique. *Osservatore Romano*, n° du 10-3-29. (V. aussi *Doct. Cath.*, 15-22 juin 1929.)
- MARITAIN. — *Primauté du Spirituel*. Paris, 1920. Plon.
- MARTENS (DE). — *Traité de droit international*. Trad. LÉO. Paris, 1896, 3 vol.
- MATHIEU. — *Le pouvoir temporel du Pape justifié par l'histoire*. Paris, 1863.
- MÉRIGNAC. — *Traité de droit public international*. Paris, 1907. — Note dans *Pandectes Françaises. Rec. périodique*, 1894, 4, 1.
- MICHEL (Suzanne). — *La notion thomiste du bien commun*. Thèse, Nancy, 1931.
- MICHOUD et L. TROTABAS. — *La théorie de la personnalité morale*. Paris, 3^e édit., 1932.
- MICHOUD. — « De la capacité en France des personnes morales étrangères ». *R. G. D. I. P.*, 1894, t. I.

- MORELLI (G.). — « Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede ». *Rivisto di diritto internazionale pubblico*, avril-juin 1929, p. 201 et suiv.
- MOUCHET-CHRISTIAN. — *Le traité de Latran*. Thèse, Paris, 1931.
- MUSSOLINI. — « Gli accordi del Laterano » (édition spéciale des discours prononcés à la Chambre des Députés le 13 mai 1929, et au Sénat le 25 mai). *Libreria del Littorio*, 1929.
- NIBOYET. — *L'ambassade de France au Vatican*. Thèse, Paris, 1912.
- NYS. — *Le droit international*, 2^e édi., Bruxelles, 1912, 3 vol.
- « Le droit international de la Papauté », *R. D. I. et Législation comparée*, 1878, p. 501, t. X.
- OLIVART (DE). — *Le Pape, les Etats de l'Eglise et l'Italie*. 1897.
- OTTOLENGHI. — « Sulla condizione giuridica della citta del Vaticano ». In *Rivista di dir. internaz.*, XXII, 1930, fasc. II.
- Pacte de la S. D. N.*
- PERNOT (M.). — *Le Saint-Siège, l'Eglise catholique et la politique mondiale*. Paris, 1924, 2^e édit., 1929, avec addendum sur les accords du Latran.
- PERTINAX. — *Le partage de Rome*. Paris, 1929.
- PIE X. — Encyclique : *Vehementer nos*, 11 fév. 1906; *Gravissimo die*, 10 août 1906.
- PIE XI. — Discours aux curés et aux prédicateurs du Carême de Rome, 11 fév. 1929.
- PIÉDELIÈVRE. — *Précis de droit international public ou droit des gens*. Paris, 1894-1895, 2 vol.
- PILLET. — Note dans *Sirey* 1895, 2^e partie, p. 57.
- PILLET et NIBOYET. — *Précis élémentaire de droit privé*. *Sirey* 1928.
- POLITIS (N.). — « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus du droit dans les rapports internationaux. Académie de La Haye. *Recueil des cours*, 1925, t. I.

PRADIER-PODERÉ. — *Traité de droit international européen et américain*. Paris, 1885.

Projet Erzberger (v. Annexe II ci-dessus).

RENARD (G.). — *Le droit, la justice et la volonté*. Paris, 1924.

— *Le droit, la logique et le bon sens*.
Ibid., 1925.

— *Le droit, l'ordre et la raison*. *Ibid.*, 1927.

— *La théorie de l'institution*. Paris, Sirey, 1930.

— *La valeur de la loi*. Paris, Sirey, 1928.

— *Compte rendu du bulletin thomiste de 1929*.

— *Le droit international et la théorie de l'institution dans la vie intellectuelle*, 10 nov. 1929.

— *Bulletin thomiste*, janvier 1931, p. 212 et suiv.

— Conférence donnée à l'U. S. C. I. dans le courant de l'année 1931-32.

RENAULD (L.). — *Introduction à l'étude du droit international*.

RIVIER. — *Principe du droit des gens*. Paris, 1896, 2 vol.

ROSTOWOROWSKI (comte). — « La situation internationale du Saint-Siège au point de vue juridique. *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 1892.

ROUSSEAU (G.). — « Chronique des faits internationaux; communication sur l'Etat de la Cité du Vatican ». *R. G. D. I. P.*, 1930, t. 37.

RUIZ-ARANGIO. — « Sulla personalita internazionale della Santa Sede » dans la *Rivista internazionale di diritto pubblico* 1925, 1^{re} partie, p. 417.

SALVATORELLI (Luigi). — « De la brèche de la porte de Pia à l'accord de Latran », dans *L'Esprit international*. Dotation Carnegie, juillet 1929.

- SCELLE (G.). — *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, 1^{re} partie. Rec. Sirey, 1932.
- STRUPP (Karl). — *Eléments de droit international public universel, européen et américain*, 2^e éd., Paris, 1930.
- TOSTAIN (Louis). — *Le traité politique du Latran et la personnalité en droit international public*. Thèse, Paris, 1930.
- Traité du Latran* : Annexe III ci-dessus.
- TROTABAS (L.). — Article inséré dans le *Répertoire de droit international Lapradelle et Niboyet* au mot « Drapeau ».
- VALÉRY (Jules). — « Les accords du Latran et le droit international privé ». *Journal de droit international*. Clunet, mars-avril 1930.
- « La nationalité vaticane ». Extrait de la *Revue de droit international*, n° 1, Sirey, 1931.
- VERGNES. — *Le condition internationale de la Papauté*. Thèse, Toulouse, 1905.
- WEISS. — Note dans *Pandectes Françaises* 1892, 5^e partie, p. 17.
-

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
PLAN	9

INTRODUCTION

Le Saint-Siège et le Droit international

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les données théoriques du problème</i>	17
<i>Section I.</i> — Les personnes internationales	17
§ 1. — Les Etats	19
§ 2. — Les autres personnes internationales	24
<i>Section II.</i> — Fondement et caractère de la personnalité internationale	28
§ 1. — Définition	29
1° La souveraineté externe	30
2° La souveraineté interne	31
§ 2. — Formation historique	32
1° La souveraineté pouvoir absolu.	32
2° La souveraineté compétence exercée en dernier ressort	36

CHAPITRE II. — <i>Les données historiques du problème.</i>	43
<i>Section I.</i> — Evolution historique de la situation du Saint-Siège jusqu'en 1870	43
§ 1. — Origine du pouvoir temporel...	43
§ 2. — Disparition du pouvoir temporel.	48
<i>Section II.</i> — Le problème actuel	57
§ 1. — Les préliminaires de l'accord...	57
§ 2. — Le Traité du Latran	66

PREMIÈRE PARTIE

Théories appliquant au Saint-Siège les principes traditionnels du droit public

CHAPITRE PREMIER. — <i>La souveraineté du Saint-Siège liée à la notion d'Etat</i>	79
<i>Section I.</i> — Théorie de la survivance de l'Etat pontifical	79
§ 1. — Ses origines	79
§ 2. — Ses partisans	81
<i>Section II.</i> — La situation internationale du Saint-Siège après 1870; absence du critère de l'Etat	87
§ 1. — Principes	91
§ 2. — Caractères des prérogatives du Saint-Siège	98
1° Les relations diplomatiques ..	100
2° Les Concordats	106

<i>Section III. — La situation du Saint-Siège en droit public depuis 1929; absence du critère de l'Etat</i>	111
§ 1. — Les éléments internes de la notion d'Etat	112
1° Le territoire	112
2° La population	114
3° Les services publics	117
§ 2. — Absence du critère de l'Etat: La souveraineté	121
 CHAPITRE II. — <i>La souveraineté du Saint-Siège fondée sur l'extension de la notion de la personnalité</i>	123
<i>Section I. — Premier groupe de théories</i>	125
<i>Section II. — Théorie de M. Gidel: La personnalité du Saint-Siège, exception juridique</i> . ..	126
§ 1. — La situation du Saint-Siège après 1870. Est-il souverain?	128
§ 2. — La personnalité internationale du Saint-Siège	133
 CHAPITRE III. — <i>L'Eglise, phénomène social extra-étatique</i>	139
<i>Section I. — Principes généraux</i>	139
§ 1. — Les sociétés inter-étatiques	139
§ 2. — Les sociétés super-étatiques	141
§ 3. — Les sociétés extra-étatiques ...	142
<i>Section II. — Fondement juridique du statut du Saint-Siège</i>	145
§ 1. — Le Saint-Siège depuis 1870: La loi des Garanties	146
1° Nature de la loi des Garanties.	146
2° Contenu de la loi des Garanties.	148

§ 2. — Le Saint-Siège depuis 1929: Les accords du Latran	149
1° Nature des accords	150
2° Disposition du traité	152

DEUXIÈME PARTIE

Solutions particulières reposant sur l'idée de souveraineté spirituelle

TITRE PREMIER. — <i>Les théories proposées après la loi des Garanties</i>	165
CHAPITRE PREMIER. — <i>Théories rattachées à l'idée de personnalité catholique</i>	167
CHAPITRE II. — <i>Théories rattachées à l'idée de souveraineté spirituelle</i>	179
TITRE II. — <i>Les théories proposées depuis les accords du Latran</i>	189
CHAPITRE PREMIER. — <i>Fondement juridique de la situation du Saint-Siège depuis les accords du Latran...</i>	199
<i>Section I. — Différence entre la loi des Garanties et le traité de 1929</i>	199
<i>Section II. — Le traité</i>	201
§ 1. — Sa nature	201
§ 2. — Capacité des membres contractants	203
§ 3. — Liens établis entre le traité et le Concordat	206
§ 4. — Non-enregistrement du traité...	210
§ 5. — Absence de garanties internationales	213

CHAPITRE II. — <i>La personnalité internationale du Saint-Siège et les faits</i>	217
CHAPITRE III. — <i>La souveraineté du Saint-Siège</i>	225
<i>Section I. — La souveraineté interne du Saint-Siège</i>	226
§ 1. — L'élément territoire	228
§ 2. — La population	234
§ 3. — La juridiction dans la Cité du Vatican	240
§ 4. — Caractère <i>sui generis</i> de la Cité du Vatican	246
<i>Section II. — La souveraineté externe du Saint-Siège</i>	248
§ 1. — Les relations diplomatiques	248
§ 2. — Les Concordats et les traités ...	252
§ 3. — La participation du Saint-Siège aux réunions internationales	258
CHAPITRE IV. — <i>La souveraineté spirituelle. Fondement de toutes les prérogatives du Saint-Siège</i>	267
<i>Section I. — Existence d'une souveraineté territoriale</i>	268
<i>Section II. — La souveraineté spirituelle. Fondement réel des prérogatives du Saint-Siège...</i>	279
CONCLUSION	285
<i>Les Réalités Sociales</i>	285
<i>Examen critique des théories exposées</i>	288
<i>Solution adoptée</i>	294

DOCUMENTS ANNEXES

ANNEXE I. — <i>La loi des Garanties du 13 mai 1871.</i>	305
ANNEXE II. — <i>Projet Ersberger</i>	311
ANNEXE III. — <i>L'accord, entre le Saint-Siège et l'Italie, du 11 février 1920</i>	315
BIBLIOGRAPHIE	329

Nancy, le 15 octobre 1933.

VU:

Le Président de la Thèse,
TROTABAS.

Nancy, le 2 novembre 1933.

VU:

Le Doyen de la Faculté de Droit,
SENN.

Nancy, le 4 novembre 1933.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER:

Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
BRUNTZ.

